

Oficio N° 20392

Quito, D.M., 23 de septiembre de 2022

Señor doctora
Vivian Tatiana Escobar Haro,
**SECRETARIA TÉCNICA,
CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE DISCAPACIDADES
(CONADIS).**
Ciudad. -

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. CONADIS-CONADIS-2022-0768-O de 15 de julio de 2022, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el mismo día, mediante el cual usted solicita se atiendan las siguientes consultas, contenidas en el memorando No. CONADIS-AJ-2022-0246-M de 14 de julio del presente año, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (en adelante CONADIS):

“¿Cuál es la Dependencia o Institución que debe realizar el procedimiento de control, supervisión y sanción de la normativa técnica de accesibilidad de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 58 de la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD)?

¿Cuál es la Dependencia o Institución que recepte y gestione las quejas provenientes desde la ciudadanía, respecto al incumplimiento de lo dispuesto en la normativa técnica de accesibilidad por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales?

¿Cuál es la Dependencia o Institución que debe realizar el procedimiento sancionador y dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 3, artículo 116 de la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD)?

¿Cuál es la Dependencia o Institución que certificará a los profesionales con especialización (diplomado, masterado, postgrado) en Accesibilidad Universal que les permita realizar el proceso de emisión de informes técnicos de cumplimiento de Accesibilidad Universal?”.

1. Antecedentes. -

1.1. Mediante oficio No. 19281 de 1 de julio de 2022, este organismo solicitó al CONADIS que reformule los términos de sus consultas inicialmente planteadas con oficio No. CONADIS-CONADIS-2022-0723-O de 28 de junio de 2022, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado al siguiente día, de manera que traten sobre la aplicación general de normas jurídicas, y remita el informe jurídico del Director de Asesoría Jurídica de esa entidad respecto al objeto de las consultas reformuladas, según lo previsto en el segundo inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, lo que fue atendido con el oficio citado al inicio del presente.

1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender sus consultas, mediante oficios Nos. 19534, 19535, 19536, 19537, 19538 y 19539 de 22 de julio de 2022, este organismo solicitó al Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (en adelante MPCEIP); al Servicio de Acreditación Ecuatoriana (en adelante SAE); al Ministerio del Trabajo (en adelante MDT); al Servicio Ecuatoriano de Normalización (en adelante INEN); a la Defensoría del Pueblo (en adelante DPE); y, a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante AME), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de las consultas.

Con oficios Nos. 19809 y 19810 de 11 de agosto de 2022 se insistió en dicho requerimiento a la AME y se atendió la solicitud de prórroga efectuada por el Coordinador General de Asesoría Jurídica de la DPE, a través de oficio No. DPE-CGAJ-2022-0016-O de 9 de los mismos mes y año, ingresado al siguiente día, respectivamente.

1.3. Los requerimientos de esta Procuraduría fueron atendidos mediante comunicaciones recibidas en el correo institucional único de este organismo, en su orden: *i)* por el Director de Asesoría Jurídica del SAE, con memorando No. SAE-DAJ-2022-0254-M de 26 de julio de 2022, dirigido al Director Ejecutivo de esa entidad, ingresado el 9 de agosto de 2022; *ii)* por la Subsecretaria Interinstitucional de Servicio Público, Trabajo y Empleo del MDT, mediante oficio No. MDT-SISPTE-2022-0568-O de 9 de agosto de 2022, recibido al día siguiente; *iii)* por el Director Nacional de Asesoría Jurídica, encargado, dela AME, a través de oficio No. AME-DNAJ-2022-060 de 17 de agosto de 2022, ingresado al día siguiente; y, *iv)* por el Defensor del Pueblo, encargado, con oficio No. DPE-DPE- 2022-0413 de 20 de agosto de 2022, recibido al día siguiente, al cual se adjuntó el criterio jurídico del Coordinador General de Asesoría Jurídica, contenido en memorando No. DPE-CGAJ-2022-0283-M de 16 de los mismos mes y año.

Por su parte, el Ministro del MPCEIP únicamente remitió copia del oficio No. MPCEIP-MPCEIP-2022-0231-O de 4 de agosto de 2022, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, a través del cual dispuso al Director Ejecutivo, encargado, del SAE que: “(...) *dé respuesta al requerimiento de la Procuraduría General del Estado mediante Oficio signado con el N° 19543 de fecha 22 de julio de 2022 (...)*”,

en tanto que, el Director Ejecutivo, encargado, del INEN, remitió el oficio No. INEN-INEN-2022-0740-OF de 9 de agosto de 2022.

1.4. El informe jurídico del Director de Asesoría Jurídica del CONADIS citó, en lo principal, los artículos 4, 5 y 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹; 35, 47, 226, 237, 260, 314 y 415 de la Constitución de la República del Ecuador² (en adelante CRE); 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³ (en adelante COOTAD); 65 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante COA); 9 de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad⁵ (en adelante LOCNI); 3, 4, 58, 100 y 116 de la Ley Orgánica de Discapacidad⁶ (en adelante LOD) y 35 de su Reglamento⁷ (en adelante RLOD); y, numerales 7 al 11 del Reglamento Técnico RTE INEN 042:2009 – Accesibilidad de Personas con Discapacidad⁸ (en adelante Reglamento Técnico), con fundamento en los cuales concluyó:

“4.1.- (...)

En la actualidad, el servicio de revisión de cumplimiento y/o incumplimiento técnico normativo sobre accesibilidad universal no es realizado por ninguna entidad o profesionales, toda vez que en el ‘*Reglamento Técnico RTE INEN 042 Accesibilidad de Personas con Discapacidad*’ u otro Instrumento (Ordenanza), no se encuentra establecido claramente los actores que deben llevar este proceso, de hecho, ni siquiera estos requisitos de accesibilidad universal son considerados en la aprobación de planos municipales.

4.2.- (...)

Es criterio de esta Dirección que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, son los competentes para regular mediante una Ordenanza y para realizar el procedimiento de control y supervisión de la normativa de accesibilidad que protegen los derechos de las personas con discapacidad al acceso al espacio físico público y privado; contenida en la normativa INEN de conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 58; y, para realizar el procedimiento sancionador contenido en el numeral 3, artículo 116 contemplado en la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD).

(...)

¹ La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo fueron aprobados el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y entró en vigor el 3 de mayo de 2008. El Ecuador firmó y ratificó la misma, el 30 de marzo de 2007 y 3 de abril de 2008, respectivamente.

² CRE, publicado en el Registro Oficial No.449 de 20 de octubre de 2008.

³ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

⁴ COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de junio de 2017.

⁵ LOCNI, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 283 de 7 de julio de 2014.

⁶ LOD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 796 de 25 de septiembre del 2012.

⁷ RLOD, contenido en el Decreto Ejecutivo 194, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 109 de 27 de octubre de 2017.

⁸ Reglamento Técnico No. 042:2009 – Accesibilidad de Personas con Discapacidad, contenido y oficializado como “obligatorio” en la Resolución No. 091-2009 de 11 de febrero de 2009, publicada en el Registro Oficial No. 69 de 18 de noviembre de 2009.

La Defensoría del Pueblo debe ser la institución que recepte y gestione las quejas provenientes desde la ciudadanía, respecto al incumplimiento de lo dispuesto en la normativa técnica de accesibilidad por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales.

Con respecto a la *'DEMOSTRACIÓN DEL CUMPLIMIENTO'* y a los *'ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA EVALUACIÓN Y LA CERTIFICACIÓN DE LA CONFORMIDAD'*, contenidos en el *'Reglamento Técnico RTE INEN 042 Accesibilidad de Personas con Discapacidad'*, procesos que en la actualidad tampoco se encuentran asumido (sic) por alguna institución del Estado; ni tampoco se encuentran normadas en otro instrumento legal fuera del *'Reglamento Técnico RTE INEN 042 Accesibilidad de Personas con Discapacidad'*; para lo cual, el emitir un criterio técnico que establezca el cumplimiento de requisitos técnicos sobre normativa técnica de accesibilidad, en proyectos, obras en ejecución y servicios públicos, lo deberían realizar los profesionales con especialización (diplomado, masterado, postgrado) en Accesibilidad Universal, siempre y cuando se cuente con la certificación que corresponda.

Para lo cual, el organismo certificador de los profesionales con especialización (diplomado, masterado, postgrado) en Accesibilidad Universal para el proceso de emisión de informes técnicos de cumplimiento de Accesibilidad Universal, recaería sobre el Ministerio de Trabajo; toda vez que, en cumplimiento a lo dispuesto mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1043 emitido el 09 de mayo de 2020 por el Presidente de la República Lenin Moreno Garcés, realizó el proceso de fusión con la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales – SETEC; y en la actualidad, mediante el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales promueve la capacitación y certificación para fortalecer las competencias del talento humano del país con la implementación de políticas públicas orientadas a reconocer y mejorar las capacidades y conocimientos de la ciudadanía.”

1.5. El criterio jurídico del SAE, además de las normas invocadas por la entidad consultante, citó los artículos 20 y 21 de la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad⁹ (en adelante LSEC); 6, 7, 28, 53 literal f), 57 literal a) y 84 literal f) del COOTAD; 84, 91 numeral 10, 107 numerales 1, 2 y 4, y 108 numerales 3 y 4 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo¹⁰ (en adelante LOOTUGS); 19, 21 literal g), 29 literal e), 57 y la Disposición General Primera que contiene la definición de estándares mínimos del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo¹¹ (en adelante RLOOTUGS), con base en los cuales manifestó que *“no puede pronunciarse sobre las consultas efectuadas”*, sin perjuicio de lo cual expone las siguientes conclusiones generales:

“Inequívocamente la dependencia o institución que debe realizar el procedimiento de control, supervisión y sanción, es el GAD, mediante su ordenanza, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 6, 7, 28, 53 literal f), 57 literal a), 84 literal f) del Código

⁹ LSEC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 26 de 22 de febrero de 2007.

¹⁰ LOOTUGS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 790 de 5 de julio de 2016

¹¹ RLOOTUGS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.460 de 21 de junio de 2019.

Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en concordancia con los artículos 84, 91 num. 10, 107 num. 1, 2 y 4, 108 num. 3 y 4 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo; y, arts. 19, 21 lit. g), 29 lit. e), 57, disposición general primera de estándares mínimos del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

(...) **Al igual que la pregunta anterior, nace de las ordenanzas respectivas**, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 6, 7, 28, 53 literal f), 57 literal a), 84 literal f) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en concordancia con los artículos 84, 91 num. 10, 107 num. 1, 2 y 4, 108 num. 3 y 4 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo; y, arts. 19, 21 lit. g), 29 lit. e), 57, disposición general primera de estándares mínimos del Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.” (el resaltado me corresponde)

1.6. Por su parte, el MDT citó los artículos 82 de la CRE y 2 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2017.0102¹², que contiene el Instructivo sobre el Procedimiento para la Absolución de Consultas Formales, y concluyó que: *“se abstiene de emitir un pronunciamiento”*.

1.7. De otro lado, el criterio jurídico del INEN citó los artículos 227 de la CRE; y, 14 y 15 de la LSEC, luego de lo cual concluyó que: *“las competencias del Servicio Ecuatoriano de Normalización se encuentran debidamente establecidas en la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad”*.

1.8. El criterio jurídico de la AME citó, además de las normas invocadas por el consultante, el artículo 102 de la LOD y concluyó:

“CONSULTA 1:

(...) **se colige que el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades**, conforme sus atribuciones de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas **será la Institución encargada de realizar el control, supervisión, así como de poner en conocimiento de la Autoridad competente el caso de incumplimiento de la normativa vigente.** (el resaltado me corresponde)

CONSULTA 2:

(...) **se colige que la Institución que recepte y gestione las quejas** provenientes desde la ciudadanía, **respecto al incumplimiento** de lo dispuesto en la normativa técnica de accesibilidad **por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, será la Defensoría del Pueblo.** (el resaltado me corresponde)

¹² Acuerdo Ministerial No. MDT-2017-0102, publicado en el Registro Oficial No. 56 de 14 de agosto de 2017 que contiene el “Instructivo sobre el Procedimiento para la Absolución de Consultas Formales” del MDT.
Art. 2.- “Materia de consulta.- Las consultas formales deberán referirse exclusivamente al régimen jurídico aplicable al Código del Trabajo, de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), su Reglamento General, Acuerdos Ministeriales expedidos por esta Cartera de Estado y demás normativa del trabajo.”

CONSULTA 3:

(...) se concluye que es la **Defensoría del Pueblo** y el **Consejo Nacional de Discapacidades**, respectivamente, **los encargados de realizar el proceso sancionador.** (el resaltado me corresponde)

CONSULTA 4:

(...) se colegie (sic) que **quien debe realizar la certificación es el Consejo Nacional de la Calidad, CONCAL.**” (el resaltado me corresponde)

1.9. Finalmente, el criterio jurídico de la DPE, además de las normas referidas, citó los artículos 11, 47, 215, 226, 424 y 425 de la CRE; 6 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo¹³ (en adelante LODPE); 58, 88, 100, 102, 116 y las Disposiciones Transitoria Cuarta y, Reformatoria y Derogatoria 1 de la LOD; 35 y la Disposición General Tercera del RLOD; y los artículos 12 y 56.2 de la LSEC; 77, 78, 80 y 81 del Reglamento General a la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad¹⁴ (en adelante RGLSEC), luego de lo cual analizó y concluyó:

“En atención a la primera interrogante (...) el **Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN-042 es claro en señalar que** el Consejo Nacional de Discapacidades (**CONADIS es el encargado de efectuar** la (sic) **labores de vigilancia y control**, así como de la supervisión **conjuntamente con el Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN).**”

En atención a la segunda consulta (...) **quien debe conocer las denuncias de la ciudadanía respecto al incumplimiento de lo dispuesto en la normativa técnica de accesibilidad por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales como órgano sancionador es la Subsecretaría de la Calidad**, conforme lo establece la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad, normativa que ha sido invocada en el Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 042 ‘Accesibilidad de las personas con discapacidad y movilidad reducida al medio físico’, emitido por el Directorio del Instituto Ecuatoriano de Normalización.

La tercera consulta formulada (...) **es una competencia atribuida a la función ejecutiva**, conforme lo establece normativa legal.

Respecto a la cuarta pregunta (...) **se debería dar cumplimiento a lo establecido en la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad**, al ser la normativa que señala Reglamento Técnico Ecuatoriano, en relación con la certificación”. (el resaltado me corresponde)

1.10. De lo expuesto se observa que, respecto a la primera consulta, el CONADIS y el SAE coinciden en que, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 58 de la LOD y 57 del COOTAD, corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales (en

¹³ LODPE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 481 de 6 de mayo de 2019.

¹⁴ RGLSEC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 450 de 17 de mayo de 2011.

adelante GAD) aplicar el procedimiento de control, supervisión y sanción del incumplimiento de la normativa técnica de accesibilidad. Por su parte, la AME y la DPE concuerdan en que, por disposición expresa del Reglamento Técnico, la aplicación del procedimiento de control, supervisión y sanción ahí previsto le corresponde al CONADIS.

Con relación a la segunda consulta los criterios difieren. Así, el CONADIS y la AME consideran que la gestión de las quejas de la ciudadanía respecto al incumplimiento de la normativa técnica de accesibilidad de los GAD compete a la DPE, en aplicación del inciso segundo del artículo 100 de la LOD; mientras que el SAE considera que, de conformidad con el artículo 57 del COOTAD, aquello es competencia de los GAD, que al efecto deben expedir la ordenanza respectiva; en tanto que para la DPE, en aplicación del artículo 56.2 de la LSEC, dicha atribución le corresponde a la Subsecretaría de Calidad del MPCEIP.

Respecto a la tercera consulta, con relación a la institución competente para sustanciar el procedimiento sancionador y dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 116 de la LOD los criterios también difieren. Así, el CONADIS y el SAE consideran que les corresponde a los GAD, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 58 de la LOD y 57 del COOTAD. La AME considera que, en aplicación del artículo 100 de la LOD, les corresponde a la DPE y al CONADIS; y, la DPE señala que, en aplicación del artículo 102 de la LOD, le corresponde a la Función Ejecutiva sin realizar ninguna otra precisión.

Finalmente, con relación a la cuarta consulta, respecto de la institución que certificará a los profesionales con especialización en accesibilidad universal para realizar el proceso de emisión de informes técnicos de cumplimiento los criterios difieren. Por un lado, el CONADIS señala que le corresponde al MDT. El SAE considera que, en aplicación del artículo 57 del COOTAD, les corresponde a los GAD. La AME manifiesta que le corresponde al Consejo Nacional de la Calidad; y, la DPE señala en forma general que la evaluación y certificación debe ser realizada por entidades debidamente acreditadas.

2. Análisis. –

Para facilitar el estudio de las consultas planteadas, que serán atendidas de manera conjunta, el análisis abordará los siguientes puntos: *i*) el derecho de las personas con discapacidad a la accesibilidad, las sanciones y procedimiento administrativo previstos en la LOD; y, *ii*) el Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad y las competencias previstas para el CONADIS, la DPE y los GAD como

organismos de ejecución, según la LOD; y, *iii*) el Sistema Nacional de Calidad y las normas de accesibilidad para personas con discapacidad dictadas por el INEN.

2.1. El derecho de las personas con discapacidad a la accesibilidad, las sanciones y procedimiento administrativo previstos en la LOD.-

De conformidad con el artículo 1 de la LOD, dicha ley tiene por objeto garantizar *“la plena vigencia, difusión y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”* (el resaltado me corresponde). En este sentido, el artículo 58 *ibídem*, materia de su consulta, ubicado en el Capítulo Segundo *“DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD”*, Sección Séptima *“DE LA ACCESIBILIDAD”*, respecto a la accesibilidad a instalaciones en beneficio de las personas con discapacidad, señala lo siguiente:

“Art. 58.- Accesibilidad.- Se garantizará a las personas con discapacidad la accesibilidad y utilización de bienes y servicios de la sociedad, eliminando barreras que impidan o dificulten su normal desenvolvimiento e integración social. **En toda obra pública y privada de acceso público, urbana o rural, deberán preverse accesos, medios de circulación, información e instalaciones adecuadas para personas con discapacidad.**

Los gobiernos autónomos descentralizados dictarán las ordenanzas respectivas para el cumplimiento de este derecho **de conformidad a las normas de accesibilidad para personas con discapacidad dictadas por el Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN) y al diseño universal.**” (el resaltado me corresponde)

Al respecto, el RLOD en el Capítulo III *“DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD”*, en sus artículos 16 al 19, regula algunos mecanismos que garantizan la accesibilidad, entre otros, a vivienda, al medio físico, a unidades de transporte y a sitios web.

Por otra parte, la LOD en su Título IV *“DE LAS INFRACCIONES, PROCEDIMIENTO Y SANCIONES”* regula el procedimiento administrativo y las infracciones y sanciones aplicables.

Sobre el procedimiento administrativo y el órgano competente, el artículo 102 de la LOD dispone que, la Función Ejecutiva, *“a través de la cartera del Estado correspondiente, como autoridad administrativa competente para conocer este tipo de procedimientos”*, cuando deba determinar la existencia o amenaza de vulneración de derechos constitucionales de las personas con discapacidad, con deficiencia o condición discapacitante, *“seguirá el procedimiento administrativo que se detalla en este capítulo”*. (el resaltado me corresponde)

En este sentido, el inciso primero del artículo 35 del RLOD, ubicado en el Capítulo VI *“De las Carteras de Estado competentes para el procedimiento administrativo”*, prevé que, corresponderá a *“las instituciones rectoras de la Función Ejecutiva, en el marco de sus respectivas competencias y atribuciones, conocer, tramitar y resolver, según corresponda, los reclamos administrativos sobre las infracciones”* previstas en el Capítulo II del Título IV de la LOD, en el caso de existencia o amenaza de vulneración de derechos constitucionales de las personas con discapacidad. (el resaltado me corresponde)

Los artículos 35.1 al 35.8 *ibídem* determinan las entidades rectoras que deberán conocer y resolver los procedimientos administrativos y las presuntas infracciones, que según la materia son: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Gobierno, MDT, Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Patrimonio.

Respecto a las competencias del Ministerio de Salud Pública, el artículo 35.1 del RLOD le asigna competencia para atender los reclamos administrativos que se presenten sobre las presuntas infracciones detalladas en esa norma y tipificadas en la LOD. Su inciso final determina que, en su calidad de Autoridad Sanitaria Nacional como encargada de la calificación, recalificación, acreditación y registro de las personas con discapacidad, deberá en cualquier caso *“intervenir a petición de parte para requerir a las autoridades competentes que reconozcan a los administrados los derechos establecido por la Ley de Discapacidades en el caso de que los mismos no hayan sido debida u oportunamente reconocidos”*.

En cuanto a la clasificación de las infracciones, los artículos 114, 115 y 116 de la LOD establecen tres clases: *i) leves; ii) graves; y, iii) gravísimas*; y precisan las sanciones pecuniarias y de suspensión de actividades aplicables a cada una de ellas de acuerdo con su gravedad y de existir reincidencia, de ser el caso. Adicionalmente, el artículo 117 *ibídem* determina que ante la concurrencia de infracciones se aplicará la sanción más grave o el máximo de la misma, según corresponda.

El numeral 3 del artículo 116 de la LOD incluye entre las infracciones gravísimas el *“Impedir la accesibilidad o dificultar la movilidad de las personas con discapacidad en las instituciones públicas y privadas”*, para cuyo efecto se prevé una sanción pecuniaria de *“diez (10) a quince (15) remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado en general y/o suspensión de actividades hasta por treinta (30) días, a juicio de la autoridad sancionadora”*. (el resaltado me corresponde)

De lo expuesto se observa que: *i)* en toda obra pública y privada de acceso público, urbana o rural, deben preverse accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas

para personas con discapacidad; ii) corresponde a los GAD dictar ordenanzas para el cumplimiento del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, de conformidad con las normas técnicas dictadas por el INEN; y, iii) constituye infracción gravísima el impedir la accesibilidad o dificultar la movilidad de las personas con discapacidad en las instituciones públicas y privadas.

2.2. El Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad y las competencias previstas para el CONADIS, la DPE y los GAD como organismo de ejecución, según la LOD.-

De conformidad con el artículo 88 de la LOD, el Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad (en adelante SNPIPD) está conformado por tres niveles de organismos: i) el CONADIS, “*encargado de la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas*”; ii) la DPE y los órganos de la Administración de Justicia, “*encargados de la protección, defensa y exigibilidad de derechos*”; y, iii) los “*Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, tales como autoridades nacionales y gobiernos autónomos descentralizados competentes en diferentes ámbitos*” y, entidades públicas y privadas de atención para personas con discapacidad.

Los numerales 3 y 7 del artículo 9 de la LOCNI establecen las siguientes funciones para los Consejos Nacionales para la Igualdad, entre ellos el CONADIS: “*Poner en conocimiento de las instituciones competentes casos de amenaza o violación de derechos y dar seguimiento de las denuncias*”, y de ser necesario “*solicitar a través del Defensor del Pueblo el planteamiento de medidas cautelares ante las juezas y jueces de garantías constitucionales*” además de “*Desarrollar mecanismos de coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de la política pública y los organismos especializados por la garantía y protección de derechos en todos los niveles de gobierno*”.

Por su parte, el artículo 100 de la LOD prevé que la DPE, en el marco de sus competencias, “*vigilará y controlará el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad, con deficiencia o condición discapacitante*”, para cuyo efecto, podrá “*dictar medidas de protección de cumplimiento obligatorio y solicitar a las autoridades competentes que juzguen y sancionen las infracciones que prevé la ley*”. Adicionalmente, el inciso segundo del mismo artículo confiere a la DPE la calidad de “*institución nacional de derechos humanos*” y prevé que cuando la DPE determine la existencia o amenaza de vulneración de derechos constitucionales de las personas con discapacidad, con deficiencia o condición discapacitante “*activará las garantías jurisdiccionales respectivas*”. (el resaltado me corresponde)

Finalmente, el artículo 101 de la LOD prevé que: “*Las autoridades nacionales y seccionales, los gobiernos autónomos descentralizados y los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno*”, en el ámbito de sus

competencias, “*serán las encargadas de ejecutar las políticas públicas implementadas por las funciones del Estado y las instituciones de los sectores público y privado*”, para la plena vigencia y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

De lo manifestado se desprende que: *i)* el SNPIP está conformado por tres niveles de organismos a los que corresponde: definir políticas; proteger y exigir derechos; y ejecutar las políticas, planes y proyectos. *ii)* al CONADIS le corresponde, entre otras atribuciones, el seguimiento y evaluación de políticas públicas; además, según la LOCNI le corresponde poner en conocimiento de las instituciones competentes los casos de amenaza o violación de derechos, dar seguimiento de las denuncias y de ser necesario solicitar a la DPE medidas de protección. *iii)* la DPE y los órganos de administración de justicia son los encargados de la protección, defensa y exigibilidad de derechos; *iv)* de acuerdo con la LOD, la DPE, como institución nacional de derechos humanos, cuando determine la existencia o amenaza de vulneración de derechos de las personas con discapacidad tiene atribución para dictar medidas de protección, así como para solicitar a la autoridad competente, esto es a la respectiva cartera de Estado, que conozca y resuelva los procedimientos administrativos y las presuntas infracciones a esa ley; y, para, de ser necesario, activar las garantías jurisdiccionales respectivas; y, *v)* las autoridades nacionales y los GAD son organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos.

2.3. El Sistema Nacional de Calidad y las normas de accesibilidad para personas con discapacidad dictadas por el INEN.-

El artículo 1 de la LSEC establece que dicha ley tiene como objetivo el “*establecer el marco jurídico del sistema ecuatoriano de la calidad*”, con la finalidad de: “*i) regular los principios, políticas y entidades relacionados con las actividades vinculadas con la evaluación de la conformidad*”, además de “*ii) garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos relacionados con la seguridad, la protección de la vida y la salud humana*”; y, “*iii) Promover e incentivar la cultura de la calidad y el mejoramiento de la competitividad en la sociedad ecuatoriana*”.

El artículo 7 de la LSEC define al sistema ecuatoriano de la calidad (en adelante SEC) como “*el conjunto de procesos, procedimientos e instituciones públicas responsables de la ejecución de los principios y mecanismos de la calidad y la evaluación de la conformidad*”. En este orden de ideas, el artículo 8 *ibídem* señala que el SEC se encuentra integrado, entre otros, por el Comité Interministerial de la Calidad (en adelante CONCAL); el INEN; el SAE; y, el MPCEIP en calidad de institución rectora.

El inciso primero del artículo 9 de la LSEC creó el CONCAL como “*una instancia de coordinación y articulación de la política de la Calidad intersectorial (sic)*” integrada por varias entidades públicas. El numeral 6 del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 9 de la LSEC confiere al CONCAL atribución para “*Emitir las*

directrices para los procedimientos de evaluación de la conformidad relacionados con la certificación obligatoria de productos, de sistemas y de personas que ejerzan labores especializadas"; concluye esta norma que, el CONCAL, el INEN y el SAE contarán con consejos técnicos consultivos que *“serán de consulta obligatoria y sus pronunciamientos tendrán carácter referencial no vinculante”*.

Adicionalmente, el artículo 20 de la LSEC se refiere al Organismo de Acreditación Ecuatoriano - OAE, actualmente denominado SAE¹⁵, como un **“órgano oficial en materia de acreditación y como una entidad técnica de Derecho Público, adscrito al Ministerio de Industrias y Productividad”** (el resaltado me corresponde). Conforme la letra b) del artículo 21 ibídem, al SAE le corresponde cumplir las funciones de *“organismo técnico nacional, en materia de la acreditación de evaluación de la conformidad para todos los propósitos establecidos en las leyes de la República, en tratados, acuerdos y convenios internacionales de los cuales el país es signatario”*.

Por su parte la LSEC, en el Título IV *“De las infracciones y sanciones”* contiene dos capítulos que regulan las infracciones y la sanción y procedimiento, respectivamente. El artículo 52, ubicado en el Capítulo I *“De las infracciones”*, establece que constituyen infracciones sancionadas por esa ley *“las acciones u omisiones que se tipifican y señalan en los siguientes artículos, sin perjuicio de que por su gravedad puedan acarrear, a sus infractores, responsabilidades de carácter civil o penal”*, las mismas que deberán ser determinadas previo procedimiento administrativo.

Por su parte, el artículo 57, ubicado en el Capítulo II *“De la vigilancia, control, sanción y del procedimiento”*, señala que la vigilancia y control del Estado a través del MPCEIP *“se limita al cumplimiento de los requisitos exigidos en los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad”*. En tal contexto, el inciso final del artículo 58 ibídem determina que corresponde al MPCEIP pronunciarse *“en única y definitiva instancia administrativa”*, previo informe del INEN o el SAE, según corresponda; y que, dicha cartera de Estado *“resolverá e impondrá las sanciones y correcciones establecidas en esta Ley y remitirá en forma inmediata dicha resolución al INEN o al OAE para la ejecución de las correcciones.”* (el resaltado me corresponde)

El Reglamento Técnico¹⁶, en su numeral 1 *“OBJETO”*, subnumeral 1.1, señala que esa norma establece *“los requisitos que deben cumplir los espacios de uso público*

¹⁵ Mediante artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 338, publicado en Registro Oficial Suplemento 263 de 9 de Junio del 2014, se sustituyó las denominaciones del "Instituto Ecuatoriano de Normalización" por "Servicio Ecuatoriano de Normalización" y la de "Organismo de Acreditación Ecuatoriana" por "Servicio de Acreditación Ecuatoriana.

¹⁶ El primer considerando de la motivación del Reglamento Técnico expedido por el INEN señala: *“Que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 47 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 4, literal b) de la Ley 180 de Discapacidades; es deber del Estado garantizar políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia procurar la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social, por el que se reconoce el derecho al acceso de manera adecuada a todos los bienes y servicios y la eliminación de las barreras arquitectónicas;”*

*y privado, para definir las condiciones de accesibilidad de todas las personas a fin de proveer seguridad y prevenir los riesgos para la salud y la vida”. Al respecto, en el numeral 2 “CAMPO DE APLICACIÓN”, el subnumeral 2.1 indica que los criterios técnicos y demás disposiciones de esa norma “**son aplicables a todos los espacios de uso público y privado, así como las respectivas instalaciones de servicios y mobiliario urbano para la accesibilidad de todas las personas dentro del territorio ecuatoriano.**” (el resaltado me corresponde)*

Sin perjuicio de los requisitos específicos previstos en el numeral 5 y sus subnumerales, el numeral 4 establece las “*Condiciones Generales*” de aplicación y el subnumeral 4.1. determina que “*Toda planificación y/o construcción de (...) espacios de uso público y privado, así como también, las respectivas instalaciones de servicios y mobiliarios urbanos en el país*”, deben cumplir con todo lo especificado en esas normas técnicas.

Según los numerales 7 y 8 del Reglamento Técnico, la “*demostración de conformidad*” con ese reglamento se demuestra a través de “*un certificado de conformidad*”, de acuerdo con lo establecido por el CONCAL, y la evaluación y certificación de esa conformidad que “*debe ser realizada por entidades debidamente acreditadas o designadas, de acuerdo con lo establecido en la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad*”.

Los numerales 9 y 10 del Reglamento Técnico disponen además que el CONADIS es competente para vigilar y controlar el cumplimiento de los requisitos que establece esa norma técnica, “*a través de los organismos pertinentes, de acuerdo con lo establecido en la Ley sobre Discapacidades y su reglamento general*” (el resaltado me corresponde). En armonía con lo indicado, el numeral 10 *ibídem* prevé que la fiscalización y supervisión del cumplimiento de la norma técnica corresponde, de manera conjunta, al CONADIS y al INEN, en coordinación con los demás organismos en materia de la accesibilidad.

Finalmente, el numeral 11 del Reglamento Técnico prevé que el régimen de sanciones aplicable a quienes incumplan con lo establecido en ese Reglamento Técnico es el previsto en la LSEC, “*según el riesgo que implique para los usuarios y la gravedad del incumplimiento*”.

De lo citado se evidencia que: *i)* el CONCAL es una instancia de coordinación y articulación de la política de la calidad intersectorial y se encuentra integrada por varias entidades públicas; *ii)* al CONCAL le compete emitir las directrices para los procedimientos de evaluación de la conformidad, relacionados con la certificación obligatoria de personas que ejercen labores especializadas; *iii)* el SAE es el órgano oficial en materia de acreditación y está adscrito al MPCEIP; *iv)* la vigilancia y control del Estado a través del MPCEIP se limita al cumplimiento de los requisitos exigidos en los

reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad; y, v) en cumplimiento del segundo inciso del artículo 58 de la LOD, el INEN emitió el Reglamento Técnico que confiere al CONADIS atribución para vigilar y controlar el cumplimiento de los requisitos de esa norma técnica, a través de los organismos pertinentes.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su primera consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 9 de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad y 10 del Reglamento Técnico RTE INEN 042:2009 – Accesibilidad de Personas con Discapacidad, el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades es la dependencia a la cual le corresponde realizar el control y supervisión del cumplimiento de la normativa técnica de accesibilidad emitida por el Servicio Ecuatoriano de Normalización, de manera que se garantice que toda obra pública y privada de acceso público, urbana o rural cuente con accesos, medios de circulación, información e instalaciones adecuadas para personas con discapacidad, según dispone el artículo 58 de la Ley Orgánica de Discapacidades. Los casos de amenaza o violación de derechos debe poner en conocimiento de la Defensoría del Pueblo.

En cuanto a su segunda consulta se concluye que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 100 de la Ley Orgánica de Discapacidades, la Defensoría del Pueblo, institución nacional de derechos humanos, es la dependencia que debe receptor y gestionar las quejas de la ciudadanía, respecto al incumplimiento de lo dispuesto en la normativa técnica de accesibilidad por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales.

Respecto a su tercera consulta se concluye que, según lo establecido en los artículos 102 de la Ley Orgánica de Discapacidades y 35.1, inciso final de su Reglamento, el Ministerio de Salud Pública es la dependencia de la Función Ejecutiva que debe sustanciar el procedimiento sancionador de la infracción tipificada en el numeral 3, artículo 116 de la Ley Orgánica de Discapacidades, que consiste en impedir la accesibilidad o dificultar la movilidad de las personas con discapacidad en las instituciones públicas y privadas.

Finalmente, en atención a los términos de su cuarta consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 20 y 21 de la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad, el Servicio de Acreditación Ecuatoriana es la dependencia a la que le corresponde certificar a los profesionales con especialización (diplomado, masterado,

postgrado) en Accesibilidad Universal para realizar el proceso de emisión de informes técnicos de cumplimiento de Accesibilidad Universal.

El presente pronunciamiento deberá ser entendido en su integridad y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante, su aplicación a los casos institucionales específicos.

Atentamente,

IÑIGO FRANCISCO
ALBERTO
SALVADOR
CRESPO

Firmado digitalmente
por IÑIGO FRANCISCO
ALBERTO SALVADOR
CRESPO
Fecha: 2022.09.23
11:26:28 -05'00'

Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Dr. César Marcel Córdova Valverde,
DEFENSOR DEL PUEBLO, ENCARGADO

Dr. Julio José Prado Lucio-Paredes,
MINISTRO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR, INVERSIONES Y PESCA

Arq. Patricio Donoso Chiriboga, PhD.,
MINISTRO DEL TRABAJO

Ing. Franklin Alejandro Galarza Guzmán,
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS

Dr. Carlos Martín Echeverría Cueva,
DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO DE ACREDITACIÓN ECUATORIANO

Mgs. Ralph Assaf Nader,
DIRECTOR EJECUTIVO DEL SERVICIO ECUATORIANO DE NORMALIZACIÓN