



UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CUENCA

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

TEMA

ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LA ORDENANZA QUE REGULA Y CONTROLA LA OCUPACIÓN DE LAS VÍAS PÚBLICAS Y EL FUNCIONAMIENTO ROTATIVO TARIFADO Y PARQUEO INDEBIDO EN EL CANTÓN CUENCA POR VIOLENTAR EL PRINCIPIO DE INOCENCIA.

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA

AUTOR: MIGUEL OCTAVIO ZAMBRANO VINTIMILLA

DIRECTOR: DR. FERNANDO ESTEBAN ORDOÑEZ CARPIO.MGTR

CUENCA – ECUADOR

2022

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA
Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo
UNIDAD ACADÉMICA CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

TEMA

ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LA ORDENANZA QUE REGULA Y CONTROLA LA OCUPACIÓN DE LAS VÍAS PÚBLICAS Y EL FUNCIONAMIENTO ROTATIVO TARIFADO Y PARQUEO INDEBIDO EN EL CANTÓN CUENCA POR VIOLENTAR EL PRINCIPIO DE INOCENCIA.

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA

AUTOR: MIGUEL OCTAVIO ZAMBRANO VINTIMILLA
DIRECTOR: DR. FERNANDO ESTEBAN ORDOÑEZ CARPIO. MGTR
CUENCA - ECUADOR

2022

DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO

DECLARATORIA DE AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD



Universidad
Católica
de Cuenca

DECLARATORIA DE AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD

CÓDIGO: F – DB– 34
VERSION: 01
FECHA: 2021-04-15
Página 1 de 1

Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

MIGUEL OCTAVIO ZAMBRANO VINTIMILLA portador(a) de la cédula de ciudadanía N° 0106460066. Declaro ser el autor de la obra: **ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LA ORDENANZA QUE REGULA Y CONTROLA LA OCUPACIÓN DE LAS VÍAS PÚBLICAS Y EL FUNCIONAMIENTO ROTATIVO TARIFADO Y PARQUEO INDEBIDO EN EL CANTÓN CUENCA POR VIOLENTAR EL PRINCIPIO DE INOCENCIA** sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, 12 de septiembre de 2022

MIGUEL OCTAVIO ZAMBRANO VINTIMILLA

C.I. 0106460066

CERTIFICACIÓN DEL TUTOR



CERTIFICO

Certifico que el presente Trabajo de Investigación fue desarrollado por MIGUEL OCTAVIO ZAMBRANO VINTIMILLA ,con el Tema ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LA ORDENANZA QUE REGULA Y CONTROLA LA OCUPACIÓN DE LAS VÍAS PÚBLICAS Y EL FUNCIONAMIENTO ROTATIVO TARIFADO Y PARQUEO INDEBIDO EN EL CANTÓN CUENCA POR VIOLENTAR EL PRINCIPIO DE INOCENCIA bajo mi supervisión.



DR. FERNANDO ESTEBAN ORDÓÑEZ CARPIO. MGTR

Tutor

DEDICATORIA

Esta tesis está dedicada a Dios, a mis padres Iván Zambrano y Laura Vintimilla, abuelita Imelda Arizaga, esposa Erika Mendieta y de manera especial como un ejemplo de esfuerzo y sacrificio la dedico a mi hijo Mathias Gael Zambrano Mendieta.

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer a Dios por la vida que me da para llegar a culminar este gran momento, agradezco profundamente a mi familia por su apoyo incondicional, a mi esposa por su ayuda en todo este proceso, infinitas gracias a mi tutor al Dr. Fernando Ordoñez por todas sus enseñanzas, y a cada una de las personas que han aportado en este gran caminar para que este sueño sea realidad.

RESUMEN

La existencia de la vulneración de derechos o principios constitucionales, por una indebida aplicación de una norma podría acarrear una inconstitucionalidad. En concreto, la ordenanza que regula y controla la ocupación de las vías públicas por los vehículos motorizados; y el funcionamiento del sistema de estacionamiento rotativo tarifado y parqueo indebido- SERT en el cantón Cuenca, fue aprobada por el Ilustre Consejo Cantonal de Cuenca el 26 de abril de 2012 y registrada en el registro oficial con número 712, el 29 de mayo del 2012. Así, con particular énfasis en el contenido normativo del capítulo segundo del título “procedimiento administrativo sancionador” se vulnera el principio de inocencia, ya que en su texto en el artículo 52 establece que para que un ciudadano que incurrió en una contravención deberá primero pagar la multa para que luego pueda tener el derecho de impugnar el supuesto cometimiento de una infracción. Es por ello que esta investigación busca determinar mediante un análisis doctrinario y normativo la existencia de esta inconstitucionalidad. Se concluye que ninguna norma puede transgredir a la normativa constitucional, por lo que se debe guardar apego estricto a la norma suprema.

PALABRAS CLAVES.- Constitución, procedimiento sancionador, inconstitucionalidad, ordenanza, supremacía, principio, inocencia.

ABSTRACT

The existence of a violation of constitutional rights and principles due to an improper standard application could lead to unconstitutionality. Specifically, the ordinance that regulates and controls the motor vehicles' occupancy of the public roads and the operation of the system of rotating tariffed parking and inappropriate parking - SERT in the Cuenca canton was approved by the Cantonal Council of Cuenca on April 26, 2012, and registered in the official book under the number 712 on May 29, 2012. Thus, with particular emphasis on the normative content of the second chapter titled "administrative sanctioning procedure," the principle of innocence is violated since Article 52 establishes that the offending citizen must first pay the fine so that he/she could have the right to dispute the alleged infringement. Therefore, this research seeks to determine the existence of this unconstitutionality through a doctrinal and normative analysis. It is concluded that no rule may transgress constitutional norms, so strict adherence to the supreme law must be maintained.

KEYWORDS: Constitution, sanctioning procedure, unconstitutionality, ordinance, supremacy, principle, innocence.

ÍNDICE

DECLARATORIA DE AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD	I
CERTIFICACIÓN DEL TUTOR	II
DEDICATORIA	III
AGRADECIMIENTO.....	IV
RESUMEN.....	V
PALABRAS CLAVES	V
ABSTRACT.....	VI
KEYWORDS:.....	VI
ÍNDICE	VII
Introducción	1
Capítulo 1	3
La jerarquía normativa	3
1.1 La supremacía constitucional	6
1.2El alcance normativo y finalidad de las ordenanzas municipales	10
1.3El control de constitucionalidad y la inconstitucionalidad.....	12
Capítulo 2.....	14
Los Derechos constitucionales y fundamentales.....	14
2.1 Garantías constitucionales.....	16
2.2Principios constitucionales.....	19
2.3 Principios administrativos	20
2.4 Principio de inocencia	21
Capítulo 3.....	23
Procedimiento administrativo	23
3.2 Procedimiento administrativo sancionador	25
3.3 Potestad sancionadora	27
3.4 La impugnación y la interposición de recursos	29
Capítulo 4.....	32

Análisis de la ordenanza.....	32
<p>En este capítulo se aborda la descripción de la ordenanza objeto de estudio en cuanto a su cronología, base legal y estructura. Posteriormente, se realiza un análisis doctrinario sobre el procedimiento de sanción y su relación con el articulado de dicha ordenanza. Luego, consta una descripción sobre el procedimiento de impugnación, seguido del principio <i>solve et repeteo</i> pago primero, para finalmente establecer el análisis de inconstitucionalidad.</p>	
4.1 Descripción de la Ordenanza que Regula y Controla la Ocupación de las Vías Públicas por los Vehículos Motorizados Dentro del Cantón Cuenca y el Funcionamiento del Sistema de Estacionamiento Rotativo y Parqueo Indebido - SERT en el Cantón Cuenca.	33
4.2.-Análisis doctrinario del procedimiento para sancionar de la Ordenanza que Regula y Controla la Ocupación de las Vías Públicas por los Vehículos Motorizados Dentro del Cantón Cuenca y el Funcionamiento del Sistema de Estacionamiento Rotativo y Parqueo Indebido - SERT en el Cantón Cuenca.	36
4.3El Derecho a la impugnación establecido en la ordenanza objeto de estudio	37
4.4 Principio solve et repete	38
4.5 <i>Solve et repete</i> y presunción de inocencia.....	39
4.6 Pronunciamientos de la Corte Constitucional del Ecuador	41
4.7 Análisis de inconstitucionalidad.....	42
Conclusiones	49
Recomendaciones.....	51
Referencias Bibliográficas	52
ANEXOS.....	59

Introducción

En Ecuador, toda normativa que se encuentre en vigencia debe siempre guardar una correlación necesaria con la Constitución de la República (2008), específicamente con el artículo 424, donde se establece que la constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico.

Por ello, las normas y todo acto de poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; caso contrario, van a carecer de eficacia jurídica. Consecuentemente, el artículo 425 ibidem prevé que el orden de aplicación de las normas está basado con: la constitución, los tratados internacionales de derechos humanos, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, toda norma regional y las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones y todos los actos que emanen del poder público. Así, no puede existir normativa alguna que vulnere derechos o principios constitucionales que amparan a los ciudadanos.

En consecuencia, se ha identificado que en la ciudad de Cuenca existe una ordenanza que estaría vulnerando el principio constitucional de inocencia, tratándose de un texto que regula y controla la ocupación de las vías públicas por los vehículos motorizados dentro del cantón Cuenca; y el funcionamiento del sistema de estacionamiento rotativo tarifado y parqueo indebido- SERT. La referida ordenanza fue aprobada por el Ilustre Consejo Cantonal de Cuenca el 26 de abril de 2012 y registrada en el Registro Oficial con número 712, el 29 de mayo del 2012.

En este sentido, es de hacer particular énfasis al contenido normativo del capítulo segundo del título “procedimiento administrativo sancionador”, donde luego del cometimiento de una infracción, se indica que el ciudadano debe cancelar el valor de la multa para luego tener el derecho de impugnar; lo cual violenta, el principio de inocencia

previsto en el numeral 2 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, afectando de manera evidente un principio básico de las garantías del debido proceso.

Con la consideración previa, el principio de inocencia está ligado a derechos inalienables que tienen los ciudadanos, como son el de la seguridad jurídica y el debido proceso, consagrados en la norma suprema en los artículos 76 y 82. Derivado de esto, surge la hipótesis que la ordenanza en cuestión debería merecer una reforma en el referido capítulo al resultar violatoria del principio constitucional de inocencia, incurriendo así en una notable inconstitucionalidad.

En conclusión, el levantamiento de la información para la presente investigación fue debidamente realizado utilizando el enfoque cualitativo, bajo un estudio que se fundamentó en la teoría fundamental con diseños narrativos, fenomenológicos y de investigación, manteniéndose una investigación exploratoria, descriptiva y correlacional.

Capítulo 1

La jerarquía normativa.

El análisis de inconstitucionalidad de la ordenanza que regula y controla la ocupación de las vías públicas por los vehículos motorizados dentro del cantón Cuenca; requiere demostrar la primacía de la Constitución de la República sobre otros cuerpos normativos. En este sentido, para detallar esta premisa, es necesario conceptualizar desde el punto de vista doctrinario.

Así, aunque no existe una definición en específico, se puede determinar que la jerarquía es la fundamentación de la validez de un proceso, la facultad o capacidad de derogar a una norma inferior por otra superior. Por ello, el tratadista Guastini hace una distinción importante entre jerarquía estructural y jerarquía formal, siendo la primera la relación que existe entre dos poderes o cuerpos normativos y cuando el uno se deriva del otro. Mientras tanto, la segunda consiste en la relación estrecha que hay entre fuentes positivamente instituidas en una norma (Moreno, 2020).

Muchas veces se ha tratado de buscar el significado de jerarquía normativa acudiendo a los órganos que crean la norma, y la respuesta siempre será que una norma es jerárquicamente superior a otra, debido a que el órgano que la crea es igual superior a otro. En este sentido, se genera una confusión puesto que la relación jerárquica que tiene un órgano y la norma es distinta, porque el órgano como tal actúa por competencia emanada por la ley, es decir que la ley es la jerárquicamente superior y no el órgano como tal (Galindo, 2018).

En este sentido, Moreno (2020) considera a la jerarquía normativa como un principio que engloba esa estructura superior entre las diferentes fuentes y normativas vigentes del ordenamiento jurídico. La jerarquía muchas veces puede ser entendida desde la cuestión lógica, sin embargo, jurídicamente es esa estructura de niveles que existen

entre normas. Esto evidencia que la jerarquía normativa corresponde a un sinnúmero de criterios para su aplicación entre los que resaltan, el de aplicabilidad de la norma jerárquicamente superior; esto, en caso de que existiera un conflicto. También se tiene el criterio de especialidad derogatoria, encaminado para quienes han creado la norma y tienen la posibilidad de cambiarla o derogarla. Por este motivo, varios criterios existen frente a la jerarquía normativa, aunque este es uno de los que más se acerca a la realidad de la cotidianidad de la justicia.

En concordancia, para el tratadista español Balaguer (2010) según Moreno (2020), la jerarquía es bastante inestable y ajena la realidad, ya que muchas veces hace que confluyan varios elementos con realidades distintas, lo que ciertamente imposibilita que la jerarquía tenga una construcción teórica sólida, siendo así que la jerarquía tiene dos criterios importantes. El criterio de especialidad derogatoria y el de aplicabilidad de la norma superior.

El primer caso le corresponde al órgano que crea la norma, porque estos órganos tienen esa posibilidad de fiscalizar y de verificar la efectividad de una norma en cuanto a su aplicación; y el segundo criterio es el de aplicabilidad de la norma superior, o mejor dicho, en caso de conflicto con otra norma, se aplicará siempre la de mayor jerarquía normativa.

En sí, Galindo (2018) menciona tres puntualizaciones necesarias para analizar el principio de jerarquía, realizando un análisis necesario respecto a la competencia de los órganos que crean las leyes, y el tipo de normas que crean. Es por eso que existen organismos que tienen la facultad y la capacidad de emanar, dictar o crear normas con rangos distintos, aprobando leyes ordinarias como es el caso de una Asamblea Nacional o un Congreso. También existe la posibilidad de que el órgano administrativo de la función pública representado por su máxima autoridad, como es el presidente del

Gobierno o los ministros de Gobierno, puedan dictar decretos leyes. En segundo lugar, se establece a posibilidad de que los organismos estatales puedan generar normativas que no tengan la fuerza de ley, sino que sean de simple administración y que carezcan de jerarquía normativa. En tercer lugar, aparece la creación de normativa más importante y de mayor jerarquía, creada a través de fórmulas plebiscitarias o referéndums, es decir, con la participación de las y los ciudadanos creando una Asamblea Nacional constituyente.

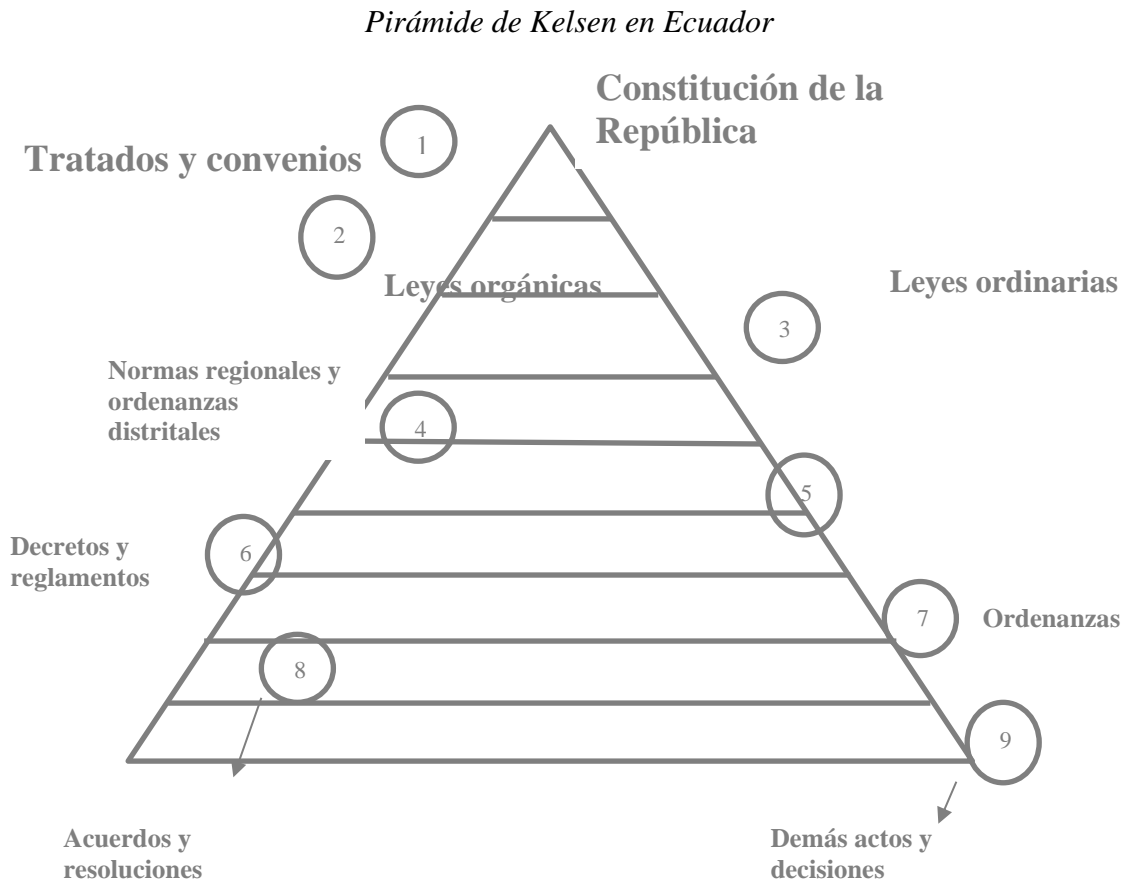
Los autores Pérez y Carrasco (2018) establecen que en los ordenamientos estatales existe el principio de jerarquía, por lo que las normas de un ordenamiento jurídico no están en el mismo nivel, sino que la normativa vigente está conformada en una pirámide, en la que cada una de las normas ocupa un lugar distinto o igual al de otras, por lo que cada una de ellas debe estar vinculada a una norma suprema que constituye el punto de partida de todo ordenamiento jurídico.

Lo manifestado permite determinar que la jerarquía normativa es un principio jurídico porque genera una estructura y blinda de seguridad jurídica a todas las normas de todos los niveles jerárquicos (Figura 1), situándose siempre en el primer rango la norma de mayor jerarquía sobre una de rango inferior. Toda norma que tenga un mismo rango tiene la misma fuerza normativa, sin embargo, en el caso de que existiera un conflicto entre una de ellas, siempre va a prevalecer sobre la otra la norma posterior, ya que se entiende que la norma anterior fue derogada por la existencia de esa nueva norma (Moreno, 2020).

Para dar mayor énfasis a lo antes mencionado, Patiño (2009) establece que el fundamento de validez de una norma solo puede encontrarse en el mismo que sirvió de piso para la validez de otra, es decir, de la que proviene. Esta argumentación se presenta mediante un silogismo: la premisa mayor, es la norma que establece el deber de obedecer

a una determinada autoridad; la premisa menor, es la comprobación en los hechos de que esa autoridad efectivamente ha dictado una norma (p.37-38).

Figura 1.



Fuente: Elaboración propia según (Constitución del Ecuador, 2008).

1.1 La supremacía constitucional

Una vez establecida la jerarquía en la cual la Constitución de la República es la cúspide; el tratadista ecuatoriano Oyarte (2016) indica que de nada sirve la consagración de un principio de supremacía constitucional si no existen fórmulas que puedan obligar a su respeto, y las respectivas consecuencias en caso de vulneración a las normas constitucionales. El principio de supremacía constitucional descansa en la existencia de un sistema de control constitucional. Para hablar de supremacía constitucional,

obviamente siempre debe existir una constitución.

En un ordenamiento constitucionalizado, como lo establece el tratadista Guastini (2010), el Derecho Constitucional tiende siempre a ocupar un espacio central en la vida social y política, condicionando la legislación, la jurisprudencia, el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, las relaciones privadas, etc. Por ejemplo, tal como sucede en este caso de estudio: la legislación está condicionada por la Constitución al estar tendencialmente concebida no como una actividad “libre en el fin”, sino como una actividad “discrecional” dirigida a acatar la constitución.

La Constitución de Montecristi (2008) ha sido cuestionada por muchos y legitimada por el pueblo mediante referéndum, lo cual, para los autores Flores y Martín (2015), obliga a todos los ciudadanos y gobernantes a respetar y hacer respetar los mandatos que en ella se encuentran; por lo que carecen de validez todas aquellas normas, disposiciones, o actuaciones que la contravengan.

Respecto a lo expresado, el artículo 424 de la Constitución de la República establece:

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario, carecerán de eficiencia jurídica. La constitución y los tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto de poder público” (Constitución de la República, 2008).

Para hacer referencia a la supremacía constitucional debe hacerse un abordaje desde dos puntos de vista: el formal y el material. Dentro del aspecto formal se debe

establecer que en la práctica se le ha dado a la norma constitucional un valor menor, ya que colocar los tratados internacionales al nivel de esta, hace que siempre la constitución esté un peldaño más abajo, aunque se pretenda señalar que tiene una misma jerarquía normativa. Por otra parte, el aspecto material no es otra cosa más que todo ese conjunto de derechos consagrados o positividades en una norma de rango constitucional. De esto, el aspecto formal como el material deben estar siempre presentes en el que hacer constitucional (Vásquez y Barrios, 2018).

Continuando con este análisis, es necesario adentrarse en el aspecto formal de la supremacía constitucional, enfatizándose que su creación tiene el propósito de limitar el poder a quienes ejerzan cargos de administración o tengan el poder político, a través de positividad la separación de poderes y crear un procedimiento específico para la creación de todos los cuerpos normativos que desciendan o se desmultipliquen desde la Constitución como norma superior. Así, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (1791) o la Constitución francesa (1791) buscan limitar el poder, pero también tienen como punto común que en sus articulados consta el reconocimiento de los derechos fundamentales, de los derechos de los ciudadanos, y en especial, cada uno de los instrumentos por los cuales pueden exigirse y hacerse efectivos a través de mecanismos constitucionales (Rodríguez, 2011).

Las Constituciones de todo el mundo, a más de establecer los lineamientos necesarios para regular el quehacer jurídico y el desarrollo político democrático de los Estados, tiene la particularidad de constitucionalizar toda la estructura estatal, estableciendo un régimen piramidal de corte kelseniano no estableciendo un orden normativo escalonado, según su rango jurídico y de aplicación. En esta línea, la Constitución ecuatoriana prevé el siguiente orden normativo: primero la constitución como norma suprema, en segundo lugar están las leyes orgánicas y especiales, en

terceras leyes ordinarias o decretos leyes, en el cuarto lugar están los reglamentos y ordenanzas y por último las sentencias.

Las normas también tienen una clasificación lógica y axiológica: lógica en tanto a la Constitución se le reconoce como norma suprema del Estado y axiológica cuando la constitución tiene una ubicación jerárquicamente superior a las demás normas (Vásquez y Barrios, 2018).

En el caso ecuatoriano, nuestro sistema político y democrático es constitucional, al punto que el artículo 1 de la Constitución del 2008, establece con claridad que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos justicia, de manera categórica en el Título Noveno denominado “supremacía de la constitución” en el artículo 424, establece que la Constitución es la norma suprema, y que la misma, prevalecerá sobre cualquier norma del ordenamiento jurídico, complementariamente con lo expuesto el artículo 425 ibídem que establece el orden jerárquico de las normas en el Ecuador. La constitución de Montecristi guarda estricto apego a la estructura normativa de la pirámide Kelsiana (Figura 1; Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En complemento, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009) regula la jurisdicción constitucional, para garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional (Art. 1). Asimismo, dentro de los métodos y reglas de interpretación constitucional, se manifiesta que la interpretación debe concordar en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, por lo que en caso de duda, Se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente. Por ejemplo, se enuncian las reglas de solución de antinomias, las cuales, cuando existan

contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior (Art. 3.1).

También, el principio de proporcionalidad expresa que si existen contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (Art. 3.2). Finalmente, la ponderación permite establecer una relación de preferencia entre los principios y normas, condicionada a las circunstancias del caso concreto, para determinar la decisión adecuada. Es decir, cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de un derecho o principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro (Art. 3.3).

1.2 El alcance normativo y finalidad de las ordenanzas municipales

La definición jurídica dada al término ordenanza no es otra que el conjunto de contenidos que se refieren a una materia en específico, este criterio se puede extender con la conceptualización de ordenanza local o municipal, que es la norma emanada de un cuerpo colegiado de representantes legislativos de un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, que está dirigida a poblaciones o territorios específicos con la finalidad de garantizar la convivencia pacífica entre ciudadanos o vecinos y un adecuado uso y ocupación del suelo (Cabanellas, 2015).

Desde la perspectiva del tratadista Porrás (1994), una ordenanza municipal para que tenga un verdadero valor normativo debe tomar en cuenta dos puntos de vista importantes, el primero que hace énfasis en que, en la redacción de las ordenanzas se debe siempre observar el bien común o en otras palabras, se debe precautelar la utilidad

pública, siempre imponiendo ante cualquier concepto el principio de que el interés general va a estar sobre el interés individual; el segundo punto de vista que hay que tener en cuenta, es lo que busca la ordenanza, es decir que se debe delimitar adecuadamente lo que pretende regular teniendo en consideración que su contenido será obligatorio para todos los ciudadanos o personas que vivan en determinado territorio.

Las normativas locales han sido muchas veces sub valoradas, por su alcance normativo territorial, sin embargo estos cuerpos legales, son los que más apegados están a la realidad cotidiana de los pueblos. Pueden tener dos tipos de alcances, el primero un alcance parcial, es decir, que esté destinada a regularla administración pública, todo lo que corresponda al manejo interno del que hacer público, y el segundo es un alcance general que tenga como fin que todos los integrantes de la población estén regulados y administrados por esta ley local (Vergara et al., 2016).

En el Ecuador la legislación que regula el actuar de Gobiernos Autónomos Descentralizados y de sus cuerpos legislativos es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COTAD, 2010). Su Artículo 492 establece con claridad que las municipalidades estarán regladas por medio de ordenanzas, así también el artículo 322 ibidem, entrega a los Concejos Cantonales la facultad de dictar ordenanzas, cuyos proyectos deberán ser debatidos y aprobados en el seno del Concejo (COOTAD, 2019).

Respecto a la jerarquía normativa de las ordenanzas municipales, el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el orden de aplicación de las normas, será primero como norma suprema la Constitución y en quinto lugar en la escala, está las ordenanzas, lo que nos invita a reflexionar de que toda normativa de inferior jerarquía debe guardar una estrecha relación con la norma superior (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

1.3 El control de constitucionalidad y la inconstitucionalidad.

Dentro de este contexto, es de gran importancia hacer un recuento sobre el control de constitucionalidad desde los principios republicanos. Así, Oyarte (2016) da a conocer que la Constitución de 1830 enfatizaba la obligación de todos los funcionarios de jurar fidelidad absoluta a la Constitución y a las leyes; cuya potestad de control correspondía al Presidente de la República, sin encontrarse un órgano que se encargara de realizar un control de constitucionalidad a las normas que contraríen la norma suprema.

Posteriormente, en las Constituciones de 1835 y 1843 se mantuvo el juramento de lealtad a la Constitución, pero el cambio más significativo que se da, es que se le otorga al Congreso Nacional o al poder legislativo la potestad de resolver las dudas que ocurran frente a la aplicación de la Constitución. Es así como, en la Constitución de 1869 el panorama es más claro al establecerse un sistema previo, dándole al Presidente de la República la facultad de objetar los proyectos de ley si los considera inconstitucionales, debiendo remitirse a la Corte Suprema de Justicia cualquier tipo de problema de índole constitucional para su resolución (Grijalva, 2011).

En sí, el control constitucional pleno se enmarca en la década de 1990, cuando se conforma un Consejo Especial del Estado encargado de velar por la supremacía de la constitución, con relación a la expedición de diversas normativas. En el caso concreto de las dos últimas constituciones del Ecuador; en la del año de 1998, el control se vuelve difuso al entregarle a todos los jueces la potestad de que se puedan pronunciar respecto a los preceptos constitucionales, a diferencia de la actual constitución de Montecristi del año 2008, que entrega la plena facultad de realizar el control de constitucionalidad a la Corte Constitucional. Solo ella podrá declarar la improcedencia de una norma que este fuera del marco constitucional (Oyarte, 2016).

El autor Patajalo (2020), considera que existen algunas maneras de realizar el

control de constitucionalidad, uno de ellos es el control jurisdiccional, realizado por los tribunales de justicia, pero dentro de este control que realiza el poder judicial se encuentra inmersos tres sistemas, los mismos que son: el sistema concentrado, el difuso y el político.

Para ello, es importante detallar cada uno de ellos:

- El control concentrado. - Este control de constitucionalidad implica que un solo organismo judicial pueda ejecutar el control.
- El control difuso. - Se da cuando cualquier tribunal de justicia pueda declarar que una norma es inaplicable, siempre que esta no guarde armonía normativa con una norma constitucional. En la práctica se presenta cuando en una sentencia se deja sin aplicación un precepto legal. Tendrá un efecto particular, es decir, inter partes.
- El control político. - No es otra cosa más que el accionar de control que tienen los órganos legislativos, como el congreso o la asamblea nacional. Podrán estos realizar un control con la derogación de una norma actual, con la creación de una nueva norma y derogarla de manera total o parcial.

En algunos casos las cortes, juzgados o tribunales, tienen la facultad de determinar la constitucionalidad de una norma ejerciendo un control ex ante, es decir, que se dará un control de la constitucionalidad de la ley antes de que está entre en vigencia, en otros casos, como por ejemplo el de los Estados Unidos, el control se realiza ex post, esto se da cuando la norma ya está publicada en el registro oficial (Waldron, 2018).

En concordancia con el texto que antecede, hay referir necesariamente a la oportunidad que debe tener el control de constitucionalidad, es por ello que se establece dos maneras: la primera, que es la preventiva, y la segunda, la represiva. Respecto al control preventivo o más conocido como ex ante, tiene por objeto realizar una revisión del proyecto de ley que se encontraría en trámite de aprobación, la finalidad principal es la de prevenir, de cierta manera, la existencia de una posible norma inconstitucional. En

nuestro país este sistema de control se implementó desde la constitución del año de 1869(Grijalva, 2011).

Por otro lado, el control represivo, conocido también como el ex post facto, es esa comprobación de cada una de las normas vigentes, lo que busca es que si existiere inconstitucionalidad en una norma, esta sea anulada del conjunto normativo o que sufra una reforma total o parcial. Según Cabanellas (2015), partiendo del principio inexcusable, en los Estados de Derecho, que se sustentan en la supremacía de la constitución, se han de reputar como inconstitucionales todos los actos, leyes, decretos o resoluciones que se aparten de sus normas o las contradigan.

Capítulo 2

Los Derechos constitucionales y fundamentales

Una vez establecida la jerarquía constitucional y los mecanismos para su control, ahora se deben identificar los Derechos consagrados en la constitución, los cuales permiten entre otras cosas, desarrollar actos administrativos conforme una serie de preceptos. Tal es el caso de los “Derechos Constitucionales” que reúnen a los derechos humanos, derechos colectivos y los derechos de la naturaleza; clasificados en seis grandes grupos según la Constitución (2008):

- Derechos del Buen vivir.
- Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.
- Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.
- Derechos de participación.
- Derechos de libertad.
- Derechos de protección.

Es que cada uno de estos derechos provee amparo a las personas, por lo que su interpretación y aplicación requiere de fundamento, es decir, cuáles son los valores que conlleva el derecho (Campaña, 2015). En sí, dichos derechos amparan a las personas dentro de los procedimientos, entre otros, los administrativos. Así, Trujillo (2019) establece que cuando se habla de Derechos Constitucionales se hace referencia a los Derechos Humanos y a los Derechos Fundamentales de las personas, no importa qué tipo de derecho sea, lo que cuenta es como se garantice, ya que un derecho le pertenece a la persona que adquiere el atributo de persona y que debe ser garantizado y exigido por la vía judicial.

Para poder dar una definición adecuada respecto a los Derechos Constitucionales, Castillo (2005) considera a los Derechos constitucionales aquellos reconocidos, garantizados y regulados por la Constitución, sin importar cuál sea la materia sobre la que estos versen. Con esta consideración, todo Derecho Constitucional tendrá que expresarse a través de los Derechos Fundamentales, porque ahí estará en evidencia la naturaleza de cada uno de los Derechos desde su elemento básico y predominante.

En este sentido, los Derechos Fundamentales son esas necesidades que tiene el ser humano para poder desenvolverse en sociedad, es claro que al existir una necesidad insatisfecha de un ciudadano, esta deberá ser atendida a través de la garantía de un Derecho, muchas veces se piensa que para que exista un Derecho o para que una persona deba reclamar por uno, debe estar inmerso en una ley que esté vigente en el cuerpo normativo nacional, pero no es así, se puede considerar como un Derecho Fundamental a todas esas tradiciones o costumbres que tenga determinado pueblo para auto regularse, aunque dichas costumbres no deben ir en contra de la norma Constitucional (Barreto, 2017).

Distintas han sido las significaciones que se ha otorgado a los Derechos Fundamentales, es así que el autor Campaña (2015), realiza una acertada revisión de la jurisprudencia constitucional ecuatoriana y establece que la Justicia Constitucional le ha dado cuatro denominaciones al término “Derechos Fundamentales”:

- Para referirse a los derechos en general.
- Como un grupo limitado de derechos Constitucionales.
- Como una categoría especial de Derechos Constitucionales.
- Como un grupo específico de derechos.

Es así que el mentado autor define que los Derechos Fundamentales como esos Derechos básicos o esenciales del ser humano, y que son propios, inherentes e inalienables para el adecuado desarrollo de la personalidad.

Los Derechos Fundamentales, desde la conceptualización que realiza el jurista, Ceo (2022), son esos atributos que toda persona tiene, desde el momento que nace hasta el día que muere, los mismos que deben ser garantizados por el Estado a través de su positivización en un cuerpo normativo de jerarquía Constitucional.

Para complementar lo que antecede el autor, Cabanellas, (2015) establece que los Derechos Fundamentales están revestidos de esas cualidades o de valores propios y permanentes de la persona que tiene protección jurídica.

Los Derechos Fundamentales son ese tipo de Derecho Subjetivo especial, ya que versan sobre la persona, el ser humano, los Derechos Fundamentales siempre van a llevarle al legislador a colocar límites al poder público y político para precautelar la garantía de los Derechos que tiene cada uno de los ciudadanos (Bernal, 2018).

2.1 Garantías constitucionales.

Con mucha frecuencia se confunde el término Derechos con Garantías, cuando sus significados están algo distantes, ya que los Derechos, son esas facultades o valores

que tienen todas y cada una de las personas, por otro lado, las Garantías, son esos mecanismos que permiten una protección eficaz para que un derecho sea debidamente protegido(Herráez y Quiñónez, 2016).

Las Garantías están conformadas por técnicas que están direccionadas a proteger los distintos derechos que tengan las personas. Desde el punto de vista jurídico las Garantías, son esos mecanismos que la normativa coloca a disposición de los ciudadanos para que pueda hacer efectivo el goce de sus derechos. El objetivo primordial de las garantías siempre va a ser velar por el respeto del principio de supremacía constitucional, garantizando así también el respeto y cumplimiento pleno de la Constitución (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos- INREDH, 2006)

Las Garantías Constitucionales son los medios necesarios a través de los cuales la Constitución, se pone al servicio de las y los ciudadanos, con el propósito de sostener y defender sus derechos frente a todo individuo, sistema particular o estatal que pretenda violentarlos, creando de cierta manera a través de la Norma Suprema un sistema sólido de protección (Catanese, 2019)

Las Garantías Constitucionales son mecanismos eficientes y ágiles sustentados en la normativa internacional de Derechos Humanos, lo que obliga al Estado a contar con mecanismos efectivos para prevenir una posible vulneración de Derechos. Así, las Garantías Constitucionales están dentro de esos trámites privilegiados sobre cualquier otra acción judicial que se pueda interponer, aquí prima el principio *pro homine*, ya que la constitución y los derechos consagrados en ella son la columna vertebral de todo el sistema normativo del país. Al ser Derechos Humanos los que se precautelan en una Garantía Constitucional, esta debe ser de aplicación directa y preferente, ya que su existencia tiene una jerarquía superior como ya lo hemos dicho(Herráez y Quiñónez, 2016).

Según la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos- INREDH,

(2006) las Garantías Constitucionales están clasificadas en tres grupos importantes que son: Garantías Normativas, Garantías Institucionales y en Garantías Jurisdiccionales.

De forma concordante, Ferrajoli (2016) da a conocer las definiciones sobre las distintas garantías:

- Garantías Normativas, dejan en evidencia la imponencia que tiene los Derechos Constitucionales frente a los poderes públicos, ya que las normas estarán direccionadas a asegurar el efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales. Es por eso que los legisladores siempre deberán crear normativas que precautelen los derechos Constitucionales.
- Garantías Institucionales, son esos mecanismos, estrategias y vías de protección institucional que se encaminan a que cada una de las acciones de las instituciones del Estado estén encaminadas a la protección de los Derechos Fundamentales de las personas.
- Garantías jurisdiccionales, son esos procesos a través de los cuales se da protección eficaz a los derechos, que hayan sido violentados por los poderes públicos o por particulares (Ferrajoli, 2016).

Como se pudo notar, una de las ramificaciones de las Garantías Constitucionales, son las Garantías Jurisdiccionales, y al ser estas las más efectivas para la protección efectiva de los Derechos Constitucionales, es menester hacer un recuento de cuáles son estas garantías, según la Constitución de la República del Ecuador (2008):

- **Acción de protección:** tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos que estén consagrados en la Constitución (Art. 88).
- **Acción de habeas corpus:** tiene como finalidad la de recuperar la libertad de quien esté privado del mismo (Art. 89).
- **Acceso a la información pública:** tiene como finalidad garantizar al

acceso de dicha información cuando esta ha sido negada (Art. 91).

- **Acción de habeas data:** cuando se tiene el derecho de conocer todos sus datos personales o confidenciales (Art. 92).
- **Acción por incumplimiento:** busca precautelar la aplicación de las normas del sistema jurídico nacional, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos (Art. 93).
- **Acción extraordinaria de protección:** procede cuando las resoluciones judiciales violentan Derechos Constitucionales, sean por acción u omisión (Art. 94). Es decir, esta garantía va a proceder contra los autos definitivos y las sentencias en las que se haya violentado por acción u omisión de derechos que están reconocidos en la Constitución.

2.2 Principios constitucionales

Los principios constitucionales siempre van a referirse a los valores sociales, éticos, ideológicos y legales que formen parte del quehacer de la población y que estén recogidos en la Constitución. De este modo, están dentro de la norma suprema del ordenamiento jurídico y se les conoce también como Principios Fundamentales, ya que un principio está siempre relacionado con un Derecho (Ávila, 2012). En consecuencia, este principio tiene una fuerza vinculante de alto impacto, puesto que estos funcionan como directrices primordiales de todo el ordenamiento jurídico y sociopolítico de un Estado.

A pesar de esto, los principios son una norma ambigua, general y abstracta, según Martínez (s.f). Primero, ambigua porque requiere ser interpretada y recreada, no da soluciones determinantes, sino que da parámetros de comprensión; es también ambigua porque, en su estructura, no tiene hipótesis de hecho como tampoco determina obligaciones o soluciones.

Por otro lado, la Constitución de la República del Ecuador (2008) en todo su articulado, encierra un sinnúmero de principios, aunque se debe destacar los relacionados con este estudio:

- **Principios que orientan la administración de justicia:** estos principios son de gran relevancia para nuestro estudio; especialmente cuando se establece que el sistema procesal es el mecanismo a través del cual se logra la justicia, y deberá observar los principios de; simplificación, uniformidad, celeridad, inmediación y economía procesal (Art. 169).
- **Principio de debida diligencia:** los administradores de justicia en sus decisiones y actuaciones siempre deben estar sujetos a lo previsto en la Constitución y los tratados internacionales de Derechos Humanos (Art. 172).
- **Principio de inocencia:** este es uno de los principios más importantes del ordenamiento jurídico Constitucional, debido a que el mismo está ligado a un derecho inalienable de las personas que es la libertad, por lo que la carta magna dispone que se presumirá la inocencia de una persona hasta que jurídicamente no se haya demostrado lo contrario (Art. 76, numeral 2).

2.3 Principios administrativos

El Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público. En este contexto, se detallan principios generales (del Art. 2 al Art. 17), principios de la actividad administrativa en relación con las personas (del Art. 18 al Art. 24), principios de las relaciones entre administraciones públicas (del Art. 25 al Art. 28), y principios del derecho administrativo (Art. 29 y Art. 30).

Es así como, este cuerpo normativo define que se aplicarán los principios previstos en la Constitución, en los instrumentos internacionales y en este Código (Art. 2). Mientras

tanto, el principio de juricidad expresa que la actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código. Además se enfatiza que la potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho (Art. 14). En complemento, el principio de interdicción de la arbitrariedad dicta que los organismos del sector público deberán emitir sus actos conforme a los principios de juricidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias. También, el ejercicio de las potestades discrecionales, observará los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad (Art. 18).

En fin, también se distingue garantías dentro de los procedimientos administrativos, conforme el ejercicio de la potestad sancionadora que requiere un procedimiento legalmente previsto, en donde los procedimientos sancionadores no se impondrá una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento (Art. 248.1), así como toda persona mantiene su estatus jurídico de inocencia y debe ser tratada como tal, mientras no exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario (Art. 248.4).

2.4 Principio de inocencia

Al basarse el presente estudio en el análisis de inconstitucionalidad de una ordenanza, se debe expresar que la Constitución de la República del Ecuador (2008), establece que todo proceso que se lleve a cabo en el que estén inmersos derechos y obligaciones de las personas, siempre deberá asegurar: el debido proceso y la presunción de inocencia hasta que se demuestre legalmente una responsabilidad (Art. 76).

De esto, Oyarte (2016) expone que el derecho a la inocencia hace que el procesado no es culpable de un acto u omisión que se imputa hasta que, mediante decisión definitiva adoptada, se desvirtúe esta presunción. Así, el procedimiento no estará dictado para

declarar la inocencia ni para confirmarla, sino para establecer la responsabilidad en caso de haberla.

Para los doctrinarios, García y Fernández (2008), el Tribunal Constitucional ha declarado de manera constante que el derecho a la presunción de inocencia no puede restringirse al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución tanto administrativa como jurisdiccional que se basa en la condición o conducta de las personas cuya apreciación derive un resultado sancionatorio o limitativo de sus derechos. Igualmente, la presunción constitucional de inocencia debe considerar un rango de derecho fundamental, ya que esta presunción solo se rompe cuando la carga probatoria no sea la adecuada, muchas veces por causas de la administración o de un mal ejercicio del derecho.

En nuestra norma constitucional (2008) se reconoce este Principio de Inocencia, como también lo han hecho los Tratados de Derechos Humanos y las Cortes Internacionales, los mismos que han establecido que no solo se trata de un principio sino de un Derecho y quizá el más importante con el que cuenta una persona, la inocencia es un estado muy difícil de destruir, ya que según la Corte Constitucional Colombiana, no es suficiente que un juez o un fiscal puedan evaluar y presentar pruebas, puesto que el sistema judicial establece otros mecanismos con los que puede mantener su estado de inocente, como es el derecho a la defensa, a la seguridad jurídica y a la igualdad en la defensa, pero sobre todo a que pueda el inculpado presentar todos los recursos necesarios. (Zambrano, 2017)

Para el autor Catanese (2017) la inocencia no solo debe ser vista como un Principio, sino también como una Garantía, ya que varios textos jurídicos expresan que la inocencia es algo de lo cual una persona está siempre acompañada mientras la ley no

establezca y no exista un acto violatorio a la misma, caso contrario tendrá la persona que comprobar que es inocente y que merece que se le mantenga dicho estatus.

Capítulo 3

Procedimiento administrativo

Es necesario distinguir proceso y procedimiento. Según Carrillo (2017), proceso es un concepto teleológico, en donde un conjunto de actos en consideración tiene por finalidad esencial llegar al dictado de un determinado acto, para este caso, el jurisdiccional. Mientras tanto, en el procedimiento se prescinde del fin que la secuencia de actos pueda tener, y se señala tan solo ese aspecto externo, de que existe una serie de actos que se desenvuelven progresivamente. Por ello el proceso y el procedimiento tienen de común que ambos son una serie o sucesión de actos coordinados; pero mientras que la mera serie o sucesión de actos coordinados basta para constituir un procedimiento, no alcanza para caracterizar un proceso (Lima, 2016).

Con relación a esto, se han realizado varias definiciones sobre procedimiento administrativo, y han establecido que es una institución del Derecho Administrativo que tiene la capacidad de ordenar, y reflejar todo lo que es la organización interna de la administración pública, organización que requiere de la creación de distintos mecanismos adecuados que ejecuten tareas de control, trámites formales que estén previstos y determinados por la ley, lo que va a permitir que la autoridad que esté al frente de la administración pública pueda dictar actos de administración (Morales et al., 2015).

El procedimiento administrativo es ese cause formal que necesita la administración para dar el seguimiento a la tutela jurídica de los administrados y de quienes administran lo público (Gozáñi, 2018). Por ello, a nivel nacional, el COA (2017) es la norma que regula los actos de la administración pública, no conceptualiza al

procedimiento administrativo como tal, sin embargo, al realizar un análisis de sus artículos se puede establecer que el procedimiento administrativo está formado por dos grandes principios, el primero que hace referencia a la actividad administrativa en relación con las personas; y, el segundo, las relaciones entre las demás administraciones públicas.

Igualmente, para entender el procedimiento sancionatorio de la ordenanza objeto de estudio, se debe destacar que el procedimiento administrativo está compuesto por tres fases: inicio, prueba, y terminación y ejecución. Con el cumplimiento estricto de estos principios y etapas se podrá lograr que la administración sea útil, puesto que se satisface la realización de actos de ejecución y actos declarativos (Torres, 2019). Cada una de las metas de la administración se visualiza a través de actos administrativos que están ligados al cumplimiento de un sin número de etapas legales o jurídicas, por lo que en la actividad del Derecho Administrativo siempre se va a obrar apegado a derecho, ya que el Derecho para la administración es un medio, un límite y no un fin a alcanzar (Riascos, 2015).

A decir del autor ecuatoriano Moreta (2019), el procedimiento administrativo no se cimienta en el principio dispositivo sino más bien se rige en el principio oficioso del que hacer de la administración, con dos maneras de iniciarse, la primera es por una solicitud expresa de un interesado y la segunda es de oficio es decir que la propia administración pública inicie el procedimiento a través de actos administrativos.

En el caso de que el procedimiento comience por solicitud de un interesado, este debe contener parámetros que la ley establece con mucha claridad, se debe identificar de manera clara los datos del peticionario, se debe también establecer cuáles fueron los hechos, es decir la relación fáctica que solo la persona interesada en que se inicie el procedimiento administrativo conoce, es decir, el motivo en el que se centra su petición, la parte fundamental que debe tener la petición son las pruebas, ya que la presentación de

la misma llevara al convencimiento de la autoridad administrativa(Mejía, 2020).

Así como tenemos el inicio del procedimiento administrativo, también tenemos las maneras de ponerle fin; a saber, a través de un acto administrativo, por el silencio administrativo, por desistimiento, por archivo, por imposibilidad material de continuar y por terminación convencional, así lo establece el COA su artículo 205(Moreta, 2019).

3.2 Procedimiento administrativo sancionador

Para el autor Carrillo (2017), la administración pública utiliza el procedimiento administrativo sancionador para ejercer su potestad sancionadora, procedimiento que está conformado por un sinnúmero de principios encaminados a proteger los derechos de los administrados, por lo que se tienen los principios descritos en la Tabla 1:

Tabla 1.

Principios del procedimiento administrativo

Principio	Descripción
Principio de tipicidad y de legalidad	Se deberán siempre aplicar las sanciones que se encuentren debidamente tipificadas en las leyes vigentes en el territorio nacional.
Principio de irretroactividad	Toda disposición que sea ventajosa o favorable al administrado no podrá ser retroactiva, es decir que no podrá ir contra sus derechos.
Principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador	Las infracciones que cometa el administrado deben estar establecidas en rangos de leves, graves y muy graves; ya que la sanción impuesta por la administración debe ser proporcional a la gravedad de la infracción cometida, además, se deberá tener presente su existen atenuantes o agravantes.
Principio de prescripción	La prescripción se va a aplicar a todas las sanciones, infracciones y el procedimiento como tal, cuando el infractor conozca del inicio del procedimiento sancionador se interrumpirá la prescripción.
Principio <i>non bis in ídem</i>	Muchas veces se encuentran infracciones que están tipificadas en el derecho penal, pero también tipificadas y reguladas por el derecho administrativo. Sin embargo, la ley dispone que ninguna persona podrá ser juzgada dos veces por la misma causa, habrá casos en los que el derecho

penal tendrá la prioridad y la administración pública deberá de abstenerse de conocer y resolver dicha causa

Fuente: (Ulloa, 2017; Carrillo, 2017)

Dentro de esto, con relación a la ordenanza analizada, el procedimiento administrativo sancionador da inicio con la notificación a quien se presume que ha cometido una infracción, en este caso, a aquella persona que ha contravenido en estacionar en un espacio no autorizado. Así, se dan cuatro maneras: la primera por iniciativa propia, es decir, la administración tiene la facultad de iniciar de oficio el procedimiento sancionador cuando se evidencia un hecho que constituye una infracción. Segundo, por orden superior, es decir, el procedimiento sancionador inicia por una orden jerárquicamente superior. Tercero, por petición razonada, es decir, por petición enviada por un órgano administrativo que no tiene competencia sancionatoria para que el competente pueda sancionar. Cuarto, por denuncia, cuando cualquier persona que conozca de un hecho que constituye una infracción, presente una denuncia a la administración (Morales, 2015).

Según el COA, el procedimiento administrativo sancionador, siempre debe observar el principio de legalidad, para sí evitar algún tipo de arbitrariedad por parte de la autoridad sancionadora. Así, en su artículo 248 como garantía del debido proceso, se deberá siempre notificar de manera oportuna a quien ha cometido la infracción. Con la notificación se da el inicio formal al procedimiento sancionador, a través de un acto administrativo expedido por el funcionario instructor, el cual deberá contener la identificación de quien cometió la infracción, la relación de los hechos que la motiven; acompañando siempre las pruebas correspondientes (Ulloa, 2017).

Figura 2.

Boleta de notificación para aplicación de la ordenanza

EMOV | SERT NOTIFICACIÓN 0182

RAZÓN:
En Cuenca a los 27 días del mes de 09 de 2012 notifica a Ud. por haber infringido con el vehículo:

Marca: duroto Modelo: Boilers Tipo: scd
 Color: blanco Placa: 21-27-27

Conforme a la Ordenanza que regula y controla la ocupación de las vías públicas por los vehículos motorizados dentro del cantón Cuenca Art. 53.- La EMOV EP sancionará a lo a el usuario que incumpla las disposiciones de la presente ordenanza. Los sanciones serán fijadas en proporción a la remuneración básica unificada mensual, en base al cuadro siguiente:

INFRACCIÓN	SANCIÓN
<input type="checkbox"/> Ausencia de tarjeta u otro medio definido por la EMOV EP para el uso de zonas tarifadas	5%
<input type="checkbox"/> Excederse en el tiempo máximo permitido de parqueo.	5%
<input type="checkbox"/> Alteración y/o falsificación de tarjeta u otro medio definido por la EMOV EP.	10%
<input checked="" type="checkbox"/> Estacionar un vehículo motorizado en zona prohibida.	20%
<input type="checkbox"/> Incursión con vehículos en ciclo vías, zonas peatonales o vías que se encuentren momentáneamente cerradas al tránsito motorizado.	20%
<input type="checkbox"/> Detener el vehículo generando doble fila.	10%
<input type="checkbox"/> Estacionar el vehículo y realizar ventas en la vía pública.	10%
<input type="checkbox"/> Detener o estacionar el vehículo, obstruciendo el espacio asignado para paradas de transporte público.	20%
<input type="checkbox"/> Incursión con vehículos en carriles exclusivos de transporte público.	20%
<input type="checkbox"/> Uso indebido de solvoconductos.	50%
<input type="checkbox"/> Remolque del vehículo con grúa por parqueo en zona prohibida.	15%
<input type="checkbox"/> Remolque de un vehículo con grúa por exceso en el tiempo máximo autorizado de parqueo.	10%
<input type="checkbox"/> Inmovilización de vehículos pesados parqueados en zonas prohibidas o en las vías señaladas en esta ordenanza.	50%
<input type="checkbox"/> Vehículos pesados circulando en el Centro Histórico de Cuenca en horas no autorizadas.	50%
<input type="checkbox"/> Vehículos pesados circulando en zonas prohibidas o en las vías señaladas en esta ordenanza.	20%
<input type="checkbox"/> Realizar carga o descarga en vehículos pesados o menores a 3.5 toneladas, fuera del horario autorizado.	20%
<input type="checkbox"/> Realizar carga o descarga en vehículos pesados o menores a 3.5 toneladas, fuera del horario autorizado, según las distintas zonas de la ciudad.	20%
<input type="checkbox"/> Construir vías o veredas con bienes o materiales.	20%
<input type="checkbox"/> Remolque de vehículo con grúa por tener 3 o más multas impagas por cualquiera de las infracciones previstas en esta ordenanza.	Batido de material a costa de propietario y multa de 20%.
Valor equivalente a USD: <u>75.00</u>	10% + deuda por multas pendientes.

Art. 53.- La EMOV EP sancionará a quien agrada física o verbalmente al funcionario de la EMOV EP en el cumplimiento de sus funciones, mediante el pago de multa por el delito cometido en el COOTAD.

Art. 54.- Los valores o pagos deberán ser cancelados en un término de siete días contados desde la fecha de la notificación, en los puntos de recaudación de la EMOV EP y por los mecanismos establecidos por la institución. Una vez transcurrido el término señalado se recargará el valor de los costos de cobranza, los que serán seguidos a través de acciones ejecutivas.

Zona: 52 Controlador: 232 Ruta: 52

PUNTOS DE PAGO: 1. Mercado (Carlos Arango Tami y Toribio Castro); 2. Gobierno Municipal y González Suárez (frente al Gran Axil); 3. Centros de Recaudación y Muestreo; 4. Avenida Astudillo 8-70 (frente al Parque de la Música); 5. (107) 2852401 - 2852402 - 2852504 - 2854878

Fuente: (Twitter.com, 2017).

De manera concordante con lo dicho, según Moreta(2019), el procedimiento administrativo sancionador contemplado en el COA, tiene carácter único y principal, ya que responde a los principios de tipicidad, irretroactividad, y *nom bis in idem*.

3.3 Potestad sancionadora

La potestad sancionadora no es otra cosa más que aquella potestad con la que cuenta la administración pública para la imposición de sanciones a sus administrados que estuvieren inmersos en un incumplimiento de la ley, y que es aplicada por la empresa de Movilidad de Cuenca -EMOV-, tal como lo establece la norma. De esto, para determinar una sanción se deberá siempre cumplir con un procedimiento administrativo, hay que dejar en evidencia también que la administración no solamente es la encargada de imponer sanciones, sino que también es garante de la ejecución de las sanciones, todas las actuaciones de la administración pública se van a ver frenadas de cierta manera por la ley, ya que tiene sus límites de actuación a través del control del poder (Montes, 2018).

Según Oyarte (2016), la potestad administrativa sancionadora recae en la administración, la que puede sancionar administrativamente a los particulares y sus funcionarios, en caso de incurrir en infracciones de carácter administrativo. Ahora bien, para que una decisión administrativa sea jurídicamente legítima, se deben reunir las condiciones de competencia, procedimiento, contenido, causa – objeto y motivación.

Por ello, el accionar de la autoridad no puede ser contrario a la juridicidad, pues el ejercicio de una competencia en contradicción del ordenamiento jurídico implica que dicha autoridad niega, incluso, la misma fuente de poder. Las actuaciones del Estado y de sus instituciones no pueden contradecir las normas que son el origen de sus facultades, pues esto afecta el principio de regularidad del ordenamiento jurídico, las normas inferiores derivan y se fundamentan en las superiores, es decir, para su creación se debe aplicar una norma que sirve de base jurídica para toma de la decisión expresada en el acto (Ortega, 2018).

En este sentido, para Miranda et al. (2018) la potestad sancionadora de la administración pública se enlaza directamente con los principios que inspiran el derecho penal, dado que ambas potestades son expresión del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El principio de tipicidad obliga a la depresión por ley de la conducta específica que conlleva o acarrea una sanción específica, que también debe quedar delimitada. La tipicidad administrativa aparece derivada del mandato de taxatividad o de *lex certa*, y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible (principio de tipicidad) para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones (Costa, 2022).

Para que la administración pueda ejercer su potestad sancionadora, en este caso la

EMOV, debe estar revestida de la misma por la ley, de esta manera podrá la administración reprimir de manera directa a quien este infringiendo la normativa, sin tener la necesidad de acudir al órgano jurisdiccional, la manera más común de actuar de la administración cuando impone su poder sancionatorio, es con el pago de multas y otras sanciones que estén tipificadas dentro del cuerpo normativo legal vigente y que no vaya en contra de normas superiores(Bermudez, 2013)

Por otro lado, sobre la caducidad de la potestad sancionadora, Moreta (2019) manifiesta que esta caduca cuando no haya dado por terminado el procedimiento administrativo sancionador en los plazos que la normativa así lo establezca. En concordancia, la prescripción de la potestad sancionadora es una manera de impedir que inicie el procedimiento administrativo sancionador, o, que pueda continuar su trámite, la prescripción se puede decir que no conlleva la desaparición o inexistencia de una infracción, sino que va a suspender la competencia que pueda tener la autoridad de la administración pública.

3.4 La impugnación y la interposición de recursos

La etapa de impugnación es un proceso independiente en su régimen, es decir tiene requisitos, procedimientos, y efectos distintos al proceso, tal como se señala la ordenanza analizada en su artículo 55. Para Cuevas (2012), la impugnación es la objeción, refutación o contradicción, guardando relación con los actos y escritos de la parte contraria, cuando pueden ser objeto de discusión ante los tribunales, como las resoluciones judiciales que sean firmes y contra las cuales cabe algún recurso. Así, la impugnación procesal es el acto de cambiar, contradecir, o refutar una actuación judicial, cualquiera que fuere su índole, documental, testimonial, pericial o resolutive, por lo que en fin de cuentas, es no reconocer voluntariamente la eficacia jurídica de algún acto.

Ahora bien, conforme la etimología del término, Falconí (2016) señala que impugnar viene del latín *impugnare*, o combatir, contradecir, refutar. De este modo, la impugnación es considerada un recurso procesal que permite atacar o refutar todos los actos judiciales o no jurisdiccionales, que emanen de autoridad competente, con la que el impugnante no esté de acuerdo. Los legisladores han delineado en los cuerpos normativos, los mecanismos adecuados para que la impugnación sea un mecanismo útil, cuando existan ilegalidades o vulneraciones de Derechos en las actuaciones de la administración(Ortiz, 2017).

Además, la impugnación no será igual en los procesos declarativos que en los de ejecución, en el primero el objeto del conflicto está en pleno debate o en desarrollo, lo que obliga a que las partes tengan listos todos los medios probatorios; en el segundo o de ejecución, todo lo que se va a impugnar está ya resuelto y en camino de ejecución, siendo quien impugne el que deba presentar un recurso por la vía jurisdiccional(Orellana, 2006).

Si bien es cierto este es un mecanismo útil que asiste a las partes, no es un Derecho absoluto, ya que puede ser limitado cuando por el derecho de admisión o se refiera a un acto que no sea susceptible de impugnación por las partes en ningún momento procesal(Alvarado, 2017).

En contraste, se dice que la impugnación es un mecanismo que de cierta manera limita la ejecución de una resolución, pone una traba o un retraso al proceso hasta que sea resuelta de manera favorable al que la interpuso, o que se mantenga la misma decisión, ya que no puede ser cambiada para empeorar la situación de quien impugnó(Mejia, 2020).

En complemento, Moreta(2019) analiza la impugnación administrativa, basado en el articulado del COA y establece que la impugnación de un acto administrativo se deberá realizar apegada solamente a este cuerpo normativo, mas no a otras normativas inferiores, ya que la norma administrativa es la única hábil para la interposición de este recurso,

contradiciendo así lo estipulado en el Capítulo Segundo.- Procedimiento para Sancionar, de la ordenanza objeto de análisis. Por ello, en los casos antes descritos se debe destacar que el recurso de impugnación cabe solo en actos administrativos, mas no en hechos administrativos, porque ahí operan las reclamaciones.

La resolución de este recurso le compete única y exclusivamente a la máxima autoridad administrativa que realizó el acto administrativo materia de la impugnación, por ninguna razón esta autoridad podrá delegar a otra, la facultad de resolver este recurso, generando nuevamente falta de concordancia con la ordenanza, puesto que el artículo 56 señala que una comisión resolverá la situación.

Existen actos que no pueden ser impugnados y causan estado o quedan firmes, por lo que todo acto administrativo que ha causado estado no podrá ser impugnado en vía administrativa, pero deja la posibilidad de que este sea impugnado por vía judicial.

Existen tres razones por las que un acto administrativo cause estado: a) cuando se ha expedido una resolución luego de un recurso de apelación, b) cuando ha terminado el plazo en el que se puede interponer la impugnación o el recurso de apelación o cuando no se ha ejercido este derecho, y, c) cuando se haya interpuesto del acto administrativo, una acción contenciosa administrativa, en estos casos lo único que cabe interponer en vía administrativa, es el recurso extraordinario de revisión y la revisión de oficio que realizaría la administración (Moreta, 2019). Por ninguna razón son impugnables los actos de simple administración, salvo el caso en el que un acto administrativo, haya inobservado un acto de simple administración necesario o indispensable.

Conforme lo prevé el artículo 220 del COA, la impugnación debe cumplir algunos requisitos; como:

- Los nombres completos, número de cédula, su estado civil, edad, y todas las generales de ley que permitan identificar a la persona que impugna y sobre todo comprobar su capacidad legal para presentar el recurso.
- Clasificar y numerar las pretensiones, acompañadas de la narración de los hechos de manera motivada y fundamentada.
- La acreditación de cada uno de los hechos a través de la presentación de los medios más óptimos de prueba.
- Todos los fundamentos de derecho que lleven a justificar la acción de impugnación.
- Determinar cuál es el órgano ante el cual se presenta la impugnación, y quién emitió el acto administrativo impugnado.
- Adjuntar la firma de quien presenta la impugnación.

Asimismo, el COA establece la existencia de dos tipos de recursos que se puede interponer, el primero, la apelación; y el segundo, el recurso extraordinario de revisión. Estos dos recursos deberán ser analizados o resueltos por la máxima autoridad administrativa, que emitió el acto administrativo, la resolución que dé la autoridad, a través de un acto administrativo, solo podrá ser impugnada por la vía judicial.

Sarmiento (2017) considera que el derecho al recurso es una manifestación del principio de igualdad en el proceso, es el resultado del ejercicio de la contradicción, lo que demuestra equilibrio en el debate. Consecuentemente, cualquier inestabilidad en el transcurso del proceso se debe superar otorgando a las partes iguales posibilidades y cargas de alegación y ejercicio de medios de impugnación.

Capítulo 4

Análisis de la ordenanza

En este capítulo se aborda la descripción de la ordenanza objeto de estudio en

cuanto a su cronología, base legal y estructura. Posteriormente, se realiza un análisis doctrinario sobre el procedimiento de sanción y su relación con el articulado de dicha ordenanza. Luego, consta una descripción sobre el procedimiento de impugnación, seguido del principio *solve et repeteo* pago primero, para finalmente establecer el análisis de inconstitucionalidad.

4.1 Descripción de la Ordenanza que Regula y Controla la Ocupación de las Vías Públicas por los Vehículos Motorizados Dentro del Cantón Cuenca y el Funcionamiento del Sistema de Estacionamiento Rotativo y Parqueo Indebido - SERT en el Cantón Cuenca.

La Ordenanza materia de este análisis fue expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca con base en las potestades que la ley le confiere, con fecha 12 de julio del año 2012 a través del Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca. En consecuencia, se creó la Ordenanza que Regula y Controla la Ocupación de las Vías Públicas por los Vehículos Motorizados Dentro del Cantón Cuenca y el Funcionamiento del Sistema de Estacionamiento Rotativo y Parqueo Indebido - SERT en el Cantón Cuenca. En complemento, con fecha 13 de septiembre del 2012 esta ordenanza fue debidamente publicada en el registro oficial con número 765, entrando en plena vigencia.

El Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca mediante esta ordenanza trató de encontrar el camino adecuado para la regulación del uso y ocupación de las vías públicas del cantón Cuenca, por lo que justifica sus atribuciones en lo previsto por el artículo 130 del COOTAD (2019), en donde se establece que les corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales la competencia de tránsito y transporte, por lo que de forma exclusiva asumen la planificación, regulación y control del tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su jurisdicción cantonal.

De la misma manera, el COOTAD en su artículo 55, literales b) y f), dispone que los municipios tienen competencia exclusiva para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo de su jurisdicción, así también será de su competencia el planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal.

Lo antes expuesto guarda concordancia con lo previsto en el artículo 264 numeral 6 de la Constitución de la República que dispone la competencia exclusiva de los municipios sobre planificación, regulación y control del tránsito y transporte público. También, en lo previsto en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) se establece la jerarquía normativa y el principio de competencia, en especial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados sus competencias exclusivas.

En sí, la referida ordenanza en su Capítulo Primero, artículo uno, establece el alcance y objeto de la misma, en el sentido que será la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito Y transporte de Cuenca – EMOV EP, es la encargada de la ejecución de la Ordenanza, en lo que respecta al control y ocupación de las vías públicas, por los automotores y vehículos de tracción mecánica que circulen en vías públicas en el cantón. Con esta consideración, se debe indicar que la EMOV-EP fue creada por el Concejo Cantonal de Cuenca mediante Ordenanza el 09 de abril del año 2010, cuya institucionalidad fue creada antes de asumir las competencias municipales para la regulación y el control de tránsito la misma que fue otorgada al Gobierno Autónomo Municipal de Cuenca, el 26 de abril del 2012 por el Consejo Nacional de Competencias.

Además, en esta ordenanza se enfatiza la creación de un sistema para el control de estacionamiento rotativo tarifado y parqueo indebido- SERT; donde consta en el artículo 2 que este sistema es una herramienta que permite la gestión de tránsito, busca democratizar el uso del suelo, además ordena y organiza el espacio público; ayudando a

mejorar la seguridad en las vías públicas, facilitando la circulación de peatones y ciclistas.

El sistema en mención es jerarquizado y funcional, basado en la necesidad de movilidad de Cuenca, lo que permite que existan varias zonas destinadas a parqueo con tarifas diferenciadas y horarios debidamente establecidos.

En concordancia, la ordenanza objeto de estudio está compuesta por seis Títulos, cada uno son sus distintos capítulos:

- **Título Primero:** cuenta con los siguientes capítulos, Capítulo Primero, que se refiere al alcance y objeto de la Ordenanza; Capítulo Segundo, que regula el sistema para el control de estacionamiento rotativo tarifado y parqueo indebido – SERT.

- **Título Segundo:** cuenta con los siguientes capítulos: Capítulo Uno, referente a las zonas de estacionamiento rotativo tarifado; Capítulo Dos, regula las zonas con prohibición para estacionar; Capítulo Tres, que contiene normas atinentes a la circulación y tránsito por las vías urbanas y parqueo de los vehículos pesados y de carga liviana; Capítulo Cuatro, que establece normativa referente a los carriles exclusivos para transporte público y otras disposiciones para el uso de la vía pública.

- **Título Tercero:** cuenta solo con el Capítulo Uno, que se refiere a los vehículos retenidos.

- **Título Cuarto:** está conformado por: Capítulo Uno, referente a las tasas aplicables en el SERT; Capítulo Dos, que regula los mecanismos de cobro, Capítulo Tres, que toca lo relativo a las exoneraciones.

- **Título Quinto:** cuenta con los siguientes capítulos: Capítulo Uno, que se refiere a las infracciones y sanciones; Capítulo Dos, que regula lo tocante al procedimiento sancionador.

- **Título Sexto:** que cuenta con un solo Capítulo referente al personal.

Derivado de esto, la presente ordenanza cuenta con 60 artículos, además aparecen las respectivas disposiciones transitorias, derogatorias y la disposición final para la entrada en vigencia de la ordenanza a partir de que se publique el en correspondiente Registro Oficial.

4.2.-Análisis doctrinario del procedimiento para sancionar de la Ordenanza que Regula y Controla la Ocupación de las Vías Públicas por los Vehículos Motorizados Dentro del Cantón Cuenca y el Funcionamiento del Sistema de Estacionamiento Rotativo y Parqueo Indebido - SERT en el Cantón Cuenca.

La Ordenanza materia de este trabajo, en el Título Quinto, Capítulo Dos, regula el procedimiento sancionador; específicamente el artículo 55 establece:

Todas las infracciones determinadas en esta Ordenanza se consideran flagrantes, la notificación se hará en el mismo acto, las reclamaciones o impugnaciones, previo el pago de la multa, podrán hacerse hasta en un término de tres días, ante la Gerencia General de la EMOV-EP o el funcionario delegado por este, adjuntando las pruebas de descargo de las que se crea asistido y señalando domicilio en donde deba ser notificada la respuesta, vencido el término no se aceptará reclamo alguno (Art. 55).

Por ende, la potestad sancionadora recae en la administración pública; por lo que Montes (2018) señala que la misma genera la imposición de sanciones a sus administrados que estuvieren inmersos en un incumplimiento de la ley. Para determinar una sanción se deberá siempre cumplir con un procedimiento administrativo, con base en el desarrollo de determinados pasos o requerimientos. En específico, el citado artículo 55 determina cuál es el procedimiento a seguir para establecer una sanción; sin embargo, los artículos siguientes y algunos anteriores a este se refieren también a dicho procedimiento.

Derivado de esto, en el momento en el que un ciudadano comete la infracción

consistente en no respetar los lugares establecidos para el parqueo, la notificación no se realiza a la persona como tal, sino que se la deja en el lugar donde se realiza el retiro del vehículo mal aparcado, en esa notificación el funcionario encargado, deja constancia de la dirección exacta del patio de custodia, la hora en la que se realizó la intervención, el lugar, la fecha; así como la identificación del vehículo con el número de la placa, la marca, el color, el detalle de la falta cometida y la firma del respectivo funcionario. También, se detalla que todas las infracciones de incumplimiento a esta norma serán consideradas flagrantes (Art. 32).

Es así como, esta ordenanza deja vacíos respecto al procedimiento para sancionar, puesto que el artículo 55 y sus subsiguientes, no detallan el procedimiento posterior al acto administrativo de sanción con multa, sino más bien, hacen referencia al accionar de la administración frente a una reclamación o impugnación del supuesto infractor, al incluir que los reclamos serán analizados por una comisión integrada por funcionarios de diversa índole, debiendo tramitar y resolver el reclamo en un término de cinco días contados desde su recepción, por lo que en caso de existir favorabilidad al presunto infractor, se dará la devolución del dinero (Art. 56). Esto genera ambigüedad al no existir plena claridad sobre el procedimiento a seguir de la administración para aplicar la sanción, favoreciendo la discrecionalidad del funcionario encargado del control.

Con la misma importancia, se tiene que el presunto infractor debe primero pagar la multa para tener derecho a impugnar la sanción impuesta, lo que recae en el principio *solve et repete*, o mejor conocido como pago primero, reclamo posterior (Tello y Calderón, 2020); un principio del derecho ampliamente discutido y detallados en un apartado subsiguiente.

4.3 El Derecho a la impugnación establecido en la ordenanza objeto de estudio

Partiendo de que todas las infracciones determinadas en la referida ordenanza se

consideran flagrantes, y que las reclamaciones o impugnaciones, previo el pago de la multa, podrán hacerse hasta en un término de tres días (Art. 55), así como los reclamos serán analizados por una comisión.

Con relación a esto, al considerar que Cuevas (2012) señala que la impugnación es la objeción, refutación, contradicción a los actos y escritos de la parte contraria, cuando pueden ser objeto de discusión ante los tribunales, o mejor dicho, es el acto de no reconocer voluntariamente la eficacia jurídica de algún acto; la impugnación objeto de análisis recae en un condicionante que parte del principio *solve et repete* o pago primero, reclamo posterior. El referido principio es ampliamente discutido en el ámbito jurídico y a continuación se detallan sus características.

4.4 Principio solve et repete

El principio *solve et repete* hace que el sujeto pasivo, supuesto deudor o aparente infractor sobre el cual se ha determinado una obligación, sanción o multa; esté obligado a realizar el pago previo antes de ejercer su derecho de acción, dentro de la vía administrativa o la contenciosa (Ambrocio, 2014). Es así como este principio está enmarcado en algunas teorías, como en el caso del fundamento político, en donde este término corresponde a un privilegio del Estado, instituido con una neta finalidad de la praxis, basada en evitar la perturbación de una actividad estatal o pública por demoras durante la recaudación. De este modo, si no se requiriera un pago anticipado, se dice que existiría una afectación al Estado, puesto que la impugnación podría dilatar el expediente ingreso de fondos al erario, y, con ello, se estaría afectando el sostenimiento de los gastos Públicos (Bencomo, 2020).

También aparece la teoría ius procelatista o prejudicial, en la cual la admisión puramente formal del recurso se condiciona al pago, lo que se justifica y se enmarca como un privilegio procesal; mientras otra tesis es la administrativista, la que forma parte de la

presunción de legitimidad y del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos. De igual modo, la tesis autónoma considera al *solve et repete* como un instituto fiscal, con fundamentos económicos, políticos y culturales, caracterizada como una regla peculiar con la finalidad de impedir al contribuyente que pida en un proceso la tutela de su derecho; por lo que se ejerce una presión obligatoria de pago dentro de un tiempo oportuno (Revelo, 2020; Bencomo, 2020).

4.5 *Solve et repete* presunción de inocencia

La persona sancionada a través de una multa administrativa tiene cierto plazo para impugnar el gravamen, y en caso de no hacerlo, la sanción adquiere firmeza; por lo que si dicha persona no ha podido consignar el dinero exigido, la norma presume culpabilidad (Lewis, 2014). Por ello, el acceso a la justicia con este principio está restringido al abono primero del monto, haciéndose responsable del ilícito sin ni siquiera haber sido juzgado dentro de un proceso justo y racional, vulnerando la presunción de inocencia (Tello y Calderón, 2020).

En concordancia, la presunción de inocencia de toda persona no se puede desestimar hasta que no exista una sentencia judicial firme que declare lo contrario; haciendo que el principio *solve et repete* adolezca de una falta de proporcionalidad entre el objetivo perseguido: asegurar la normal y regular percepción de la renta pública; con el medio utilizado para este fin: la restricción del derecho de defensa (Raijman y Salcedo, 2012).

Por ejemplo, en Argentina su Corte Suprema de Justicia ha señalado por varias ocasiones que las multas administrativas revisten carácter penal, por lo que no se identifican diferencias esenciales, ontológicas, entre las contravenciones y los delitos; haciendo que cualquier norma que exija el pago previo de una multa como condición de admisibilidad de un recurso de apelación, debe considerarse inconstitucional por su

carácter violatorio, alejado del derecho constitucional a la presunción de inocencia (Pusterla, 2015).

Es así como la matización progresiva observada de las garantías penales al campo del derecho administrativo sancionador, ha conducido a que valiosos principios del Derecho penal, como los de reserva de ley, prohibición de la analogía, interdicción de la retroactividad de la ley más gravosa, *non bis in idem*, *refomatio in pejus* y presunción de inocencia, se consideren únicamente como reglas ajenas al ámbito administrativo, o mejor dicho, la huida de las faltas administrativas del derecho penal (Piaggio, 2020).

Otro punto de interés es que este principio constitucional está ligado a la carga de la prueba, puesto que el acusador debe probar sus aseveraciones manteniendo la presunción de inocencia hasta determinarse un acervo probatorio unívoco y no anfibológico (Sánchez, 2021). Todo esto lleva a concluir que el debido proceso y la tutela judicial efectiva son categorías complejas que si bien tienen matices diferentes, están ampliamente vinculadas. Es que el derecho al debido proceso tiene como premisa garantizar que el proceso judicial garantice los derechos del contribuyente, estando conformado por el principio de presunción de inocencia, por el derecho a la defensa, por el principio de ser juzgado por leyes y tribunales preexistentes y por el principio de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, entre otros (Bencomo, 2013).

Ante lo expresado, es de indicar que en algunos órdenes comparados, como en Italia, la regla del *solve et repete* ha sido declarada inconstitucional por contradecir el derecho a la igualdad. Igualmente, en España fue suprimida al detallarse desde la vigencia de la Constitución, dado que han de estimarse derogados por el importe de la multa para poder formular tanto *un recurso rechazo post constitucional del principio solve et repete como requisito previo sine que non, para el logro de la tutela judicial en el ejercicio de derechos o intereses legítimos* (Tello y Calderón, 2020, pág. 223).

4.6 Pronunciamientos de la Corte Constitucional del Ecuador

Uno de los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional de Ecuador es la sentencia No. 014-10-SCN-CC, en el año 2009; en torno a la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, constante en el artículo 233, numeral 1 del Código Tributario. En este sentido, el actor señala que no es necesario caucionar el 10% para impugnar un acto de determinación tributaria, puesto que no es factible la aplicación de una norma que contravenga a la Constitución de la República, con relación a los artículos 75, 24, 425, 426, 427 y 428 de la Carta Magna.

Dentro de su análisis, la Corte Constitucional expone que los ciudadanos ejercen su derecho de acción y acceso a la justicia cuando se presenta la respectiva demanda ante el órgano judicial pertinente, se lleva el proceso con las debidas garantías y finalmente se obtiene una decisión motivada en derecho. En este contexto, el juez o tribunal no podrá rehusarse a examinar el contenido de la demanda aduciendo el pago de cauciones que implican erogaciones de carácter económico, por cuanto se estaría limitando el acceso a la administración de justicia, y violentando el principio de gratuidad (Art. 168).

Continuando con su análisis, la Corte da a conocer que la exigencia de un pago de caución del 10% previo a calificar la demanda, constituye una exigencia injustificada para acceder a la administración de justicia; es decir, se trata de una limitante o traba que impide a los ciudadanos acudir a jueces y tribunales en busca de que sus derechos sean protegidos o determinados. Todo esto permite enfatizar que la norma acusada no es la gratuidad en la administración de justicia, sino el acceso a los órganos que administran justicia.

En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte manifiesta que comprenderá la eliminación de todos los obstáculos que impidan ese libre acceso a la jurisdicción, por lo que la limitación al acceso al sistema jurisdiccional constituye una

restricción injustificada al derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita. Asimismo, se menciona que la posibilidad de presentar una acción o de impugnar una resolución tiene estrecha relación con el derecho de acceso a la justicia, el cual no puede ser desconocido por ninguna norma, so pena de tomarse inconstitucional, al impedir que el contribuyente lleve su litigio a la vía judicial en contra del fisco.

4.7 Análisis de inconstitucionalidad

El principal conflicto que se suscita en torno a la ordenanza objeto de estudio es la aplicación del principio *solve et repete*, reflejado en el artículo 55, donde se prevé de que se podrá impugnar las multas o sanciones que se impongan a una persona por haber cometido alguna de las infracciones contempladas en ella; sin embargo, el requisito previo para impugnar es el pago de la multa, lo que atenta contra ciertos derechos y principios constitucionales.

Ante esto, la Corte Constitucional del Ecuador analizó dentro de la sentencia No. 014-10-SCN-CC, sobre la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, constante en el artículo 233, numeral 1 del Código Tributario (Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, 2007), donde se tipifica:

Las acciones y recursos que se deduzcan contra actos determinativos de obligación tributaria, procedimientos de ejecución y en general contra todos aquellos actos y procedimientos en los que la administración tributaria persiga la determinación o recaudación de tributos y sus recargos, intereses y multas, deberán presentarse al Tribunal Distrital de lo Fiscal con una caución equivalente al 10% de su cuantía; quede ser depositada en numerario será entregada a la Administración Tributaria demandada (Art. 7).

En tal virtud, como se indicó en apartados previos, el rehusarse por parte del administrador de justicia a examinar el contenido de la demanda, aduciendo el pago de cauciones que implican erogaciones de carácter económico, se considera como un limitante para el acceso a la administración de justicia; donde además el acceso debe ser de forma gratuita (Constitución de la República, Art. 168, 2008).

Todo esto se suma a una serie de instrumentos internacionales como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Para cada uno de estos, en la Tabla 2 se detallan los principales enunciados que la Corte Constitucional recoge para demostrar el principio de gratuidad de acceso a la justicia, así como el derecho a la tutela efectiva.

Lo antes expuesto guarda concordancia con la entrada en vigencia de la Constitución del Ecuador (2008), sobre el principio de supremacía constitucional, en donde las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica (Art. 424). Así, recogiendo lo expuesto en la Tabla 2, se demuestra que la ordenanza objeto de estudio vulnera un derecho constitucional como lo es la tutela judicial efectiva, la cual no se limita únicamente al acceso a los órganos de justicia, sino a permitir al ciudadano hacer efectivo sus derechos e intereses, entre otros, ser oído con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable (Vivanco, 2014).

Tabla 2.

Instrumentos internacionales en torno a la tutela judicial efectiva

Instrumento internacional	Descripción
Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos	Art. 8.1: Los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o a los tribunales en busca de que sus derechos sean protegidos o determinados. Consecuentemente, cualquier norma o medida estatal, en el

		orden interno que dificulte de cualquier manera, uno de ellos puede ser la imposición de costos, el acceso de los individuos a los tribunales y que no esté justificado por necesidades razonables de la propia administración de justicia, debe entenderse como contraria a la citada norma convencional
Declaración de los Humanos	Universal Derechos	Art. 10: Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal
Convención sobre Humanos	Americana Derechos	Art. 8.1: Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Art. 25.1: Protección judicial.- 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

Fuente:(Corte Constitucional del Ecuador, 2010; Corte Constitucional del Ecuador, 2020)

Tabla 2.

Continuación

Instrumento internacional	Descripción
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Art. 14: Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil

Fuente:(Corte Constitucional del Ecuador, 2010; Corte Constitucional del Ecuador, 2020)

También, esta ordenanza limita el acceso al sistema jurisdiccional del ciudadano, al generar una restricción injustificada al Derecho a la tutela efectiva, imparcial y

expedita, tal como lo recoge la Corte Constitucional en Sentencia N.º 022-10-SCN-CC, (2010) cuando se exige una caución.

A pesar de lo dicho, el debate es permanente sobre el fin de las multas impuestas por el Estado o sus entidades. En algunos casos se indica el fin de concientizar sobre violaciones a las normas vigentes, para mejorar el estándar y calidad de vida de la sociedad; mientras en otros casos se defiende la postura de una meta plenamente recaudatoria. En fin, lo certero es que el Estado busca combatir el déficit fiscal mediante reducción de costos e incremento de sus ingresos, teniéndose presente que en algunos casos concretos se podría incurrir en un abuso de derecho (Iezzi, 2018).

Lo antes manifestado es corroborado por la Corte Constitucional, puesto que si bien el Estado busca asegurar la determinación de ingresos, no resulta tolerable que la medida adoptada por el legislador -en ese caso particular-, sacrifique Derechos fundamentales garantizados por la Constitución (Sentencia N.º 022-10-SCN-CC, 2010; Revelo, 2020).

En tal sentido, la referida ordenanza al exigir un pago del tributo como condición previa para lograr el acceso a la justicia; para aquellos contribuyentes que no poseen los medios suficientes, se traduce en forma discriminatoria y en una denegación de justicia, porque las personas no pueden ser oídas con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente (Laurio, 2021). Además, la garantía de la defensa como parte del debido proceso está reconocida a nivel constitucional y a nivel internacional como ya se mostró, por lo que este derecho fundamental no sólo se enfoca al ciudadano, sino para una correcta administración de justicia para proteger los derechos y libertades públicas imponiendo un límite al poder del Estado (Saquina, 2022).

Con el mismo énfasis, la Ordenanza en análisis no garantiza el debido proceso conforme lo establece el 76 de la Constitución de la República del Ecuador, ni mucho

menos brinda al ciudadano seguridad jurídica conforme lo prevé el artículo 82 ibidem, aunque principalmente, recae en una inobservancia al principio de inocencia del presunto infractor.

Es que el principio de presunción de inocencia, según Oyarte (2016), tiene que ver con el derecho a ser presumido inocente, por contenido esencial, durante el inicio del procedimiento sin que se considere a la persona responsable de la falta. Dicho en otras palabras, el procesado no es culpable de un acto u omisión que se imputa hasta que, mediante decisión definitiva adoptada, siguiendo todas las normas del debido proceso, se desvirtúe esta presunción. Consecuentemente, el procedimiento no estará dictado para declarar la inocencia ni para confirmarla, sino para establecer la responsabilidad en caso de haberla.

Ahora bien, es de indicar que el debido proceso debe enfocarse desde el inicio a favor del supuesto infractor, en concordancia con la adopción de principios que sustentan los derechos humanos: Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Es así como se define la presunción de inocencia como una exigencia o como un juicio previo, con relación a la garantía del debido proceso legal. En otras palabras, esta garantía básica está provista por el Estado para sus ciudadanos (Aguilar, 2015).

Asimismo, la presunción de inocencia y el debido proceso están complementados el uno con el otro (Paredes y Urrutia, 2021), por lo que se traducen en una regla general a considerar conforme los distintos valores, principios y reglas del ordenamiento jurídico del Ecuador.

A esto se suma que la convicción que debe tener el ente administrativo para aplicar la ordenanza objeto de estudio, puesto que los medios de prueba deben respetar las reglas del debido y justo proceso (Aguilar, 2015). A esto se suma el manifiesto de Ferrajoli al expresar que el principio de jurisdiccionalidad hace que no exista culpa sin proceso, y en

sentido estricto, la acusación debe someterse a prueba y a refutación (Carbonell, 2020).

En sí, es evidente que el derecho a la presunción de inocencia no es únicamente una garantía procesal, sino un derecho humano de los sistemas democráticos (Ibáñez, 2013), como en el caso ecuatoriano y su Constitución de la República (2008), donde en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá, entre otras cosas: “Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada” (Art. 76, numeral 2).

Derivado de esto, este derecho según la Corte Constitucional marca la diferencia de un sistema inquisitivo de uno acusatorio, y sobre todo, se deriva de la proscripción de presunción de culpabilidad; por lo que establecer legislativamente la presunción de la culpabilidad, constituye una violación al derecho a la presunción de inocencia, por lo que los legisladores no pueden aplicar normas de carácter sustantivo (Corte Constitucional del Ecuador, 2020).

Ante lo expresado, el articulado de la Ordenanza objeto de estudio, también es contrastado con el Código Civil Ecuatoriano, Título Décimo Cuarto, referente a los modos de extinguir las obligaciones; concretamente en el artículo 1583 numeral 2, en donde se dice que las obligaciones se extinguen por la solución o pago efectivo, entonces, si se obliga a pagar primero la multa para que se pueda impugnar, la obligación que tenía el presunto infractor con la administración quedaría extinta. Esto recae en una contradicción, puesto que, según el citado cuerpo normativo, el pago extingue la obligación que estaba pendiente; y, si la obligación se ha extinguido, entonces por lógica, no cabe impugnación alguna de ella.

En fin, todo lo manifestado conlleva a una grave violación del derecho al debido proceso previsto en el artículo 76 de la Constitución de la República, ya que al obligar al

presunto infractor a realizar el pago de la multa antes de impugnar, se le estaría forzando a aceptar tácitamente el cometimiento de una infracción, dejándole en estado de indefensión, ya que si ya está salvada una obligación pendiente con el Estado con el pago de la multa, no cabría impugnación de un acto administrativo que se habría extinguido con el cumplimiento de la obligación.

Conclusiones

Luego de haberse analizado el procediendo administrativo sancionador de la Ordenanza que Regula y Controla la Ocupación de las Vías Públicas por los Vehículos Motorizados Dentro del Cantón Cuenca y el Funcionamiento del Sistema de Estacionamiento Rotativo y Parqueo Indebido - SERT en el Cantón Cuenca, esta norma jerárquicamente inferior a la Constitución de la República, resulta atentatoria a ciertos principios, al aplicar el principio *solve et repete* o pago primero, reclamo posterior.

Así, aunque al aplicar el *solve et repete* se intenta asegurar el ingreso monetario de multas; constituye un limitante para el acceso a la administración de justicia, donde complementariamente debe darse de forma gratuita. Con la misma importancia, la tutela judicial efectiva se ve afectada, dado que se priva al ciudadano de ser escuchado con las debidas garantías en el momento oportuno.

Por otro lado, al comparar la ordenanza objeto de estudio con normativa jerárquicamente superior y doctrina constitucional, se concluye que si bien corresponde el procedimiento sancionador, este no es eficaz dentro del procedimiento administrativo de la ordenanza, puesto que el presunto infractor ve limitado el derecho al acceso a la administración de justicia. Esto se contrapone con instrumentos de protección de derechos como el Sistema Interamericano de Derecho Humanos, al considerarse esta una traba a las personas para acudir a los jueces o a los tribunales en busca de que sus derechos sean protegidos o determinados, por lo que no se han evidenciado necesidades razonables de la propia administración de justicia, haciendo que el artículo 55 de la ordenanza estudiada, sea contrario a la norma convencional.

En concordancia, se afecta la presunción de inocencia y el debido proceso, puesto que la ordenanza objeto de estudio no contempla los distintos valores, principios y reglas del ordenamiento jurídico; en cuanto al exigir un pago del tributo como condición previa,

se transforma en un recurso de denegación de justicia, se priva la garantía de la defensa como parte del debido proceso, ambos amparados a nivel nacional e internacional, por medio del recurso constitucional y de los tratados internacionales.

Finalmente, aunque el *solve et repete* busca el interés general frente al particular, se hace notoria la limitación al acceso al sistema jurisdiccional, transformándose en una restricción injustificada al derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita. En adición, sobre la presunción de inocencia, el principio *solve et repetese* muestra como carente de proporcionalidad entre el aseguramiento de la normal y regular percepción de la renta pública; con el medio utilizado para este fin: la restricción del derecho de defensa.

Todo lo expresado deja entrever que el procedimiento administrativo sancionador de la Ordenanza que Regula y Controla la Ocupación de las Vías Públicas por los Vehículos Motorizados Dentro del Cantón Cuenca y el Funcionamiento del Sistema de Estacionamiento Rotativo y Parqueo Indebido - SERT en el Cantón Cuenca, resulta atentatorio a los derechos constitucionales de defensa, debido proceso, seguridad jurídica y violenta el principio constitucional de inocencia, al momento de exigir el cumplimiento de una sanción como requisito para que se habilite el derecho a recurrir de la resolución sancionatoria emitida por la administración pública.

Recomendaciones

Es importante recomendar que se plantee por parte de la sociedad civil, una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional para efectuar el control de constitucionalidad, del artículo 55 de la Ordenanza que Regula y Controla la Ocupación de las Vías Públicas por los Vehículos Motorizados Dentro del Cantón Cuenca y el Funcionamiento del Sistema de Estacionamiento Rotativo y Parqueo Indebido - SERT en el Cantón Cuenca, que establece el procedimiento sancionador materia del presente estudio, para evitar vulneraciones a varios derechos fundamentales de los ciudadanos del cantón Cuenca.

Igualmente, se recomienda impulsar por parte de la ciudadanía o de oficio por parte de la Administración Municipal o el Concejo Cantonal, una reforma a la Ordenanza que Regula y Controla la Ocupación de las Vías Públicas por los Vehículos Motorizados Dentro del Cantón Cuenca y el Funcionamiento del Sistema de Estacionamiento Rotativo y Parqueo Indebido - SERT en el Cantón Cuenca, para mejorar el contenido del procedimiento sancionador, ya que se encuentra disperso entre el articulado los pasos que debe seguir la administración para sancionar, y se debe crear un capítulo exclusivo que haga referencia al derecho a impugnar la sanción impuesta o la decisión tomada por la autoridad administrativa, para que así se garantice el debido proceso, y no se vulnere principios constitucionales.

Referencias Bibliográficas

- Alvarado, J. (13 De Julio De 2017). *Derecho Ecuador.Com*. Obtenido De <https://derechoecuador.com/etapa-de-impugnacion/>
- Ares, J. (1987). *Las Ordenanzas Municipales Y La Jormación Del Estado Moderno*. Madrid: Universidad Complutense. Obtenido De <https://helvia.uco.es/bitstream/handle/10396/2294/Elem8787110015a.pdf?sequence=1&isallowed=Yhttps://helvia.uco.es/handle/10396/2294>
- Ávila, R. (2012). *Los Derechos Y Sus Garantías Ensayos Críticos*. Quito: V&M Graficas.
- Bermudez, J. (2013). Fundamento Y Límites De La Potestad Sancionadora Administrativa En Materia Ambiental. *Rvista De Dderecho Valparaiso*.
- Bernal, C. (2018). *Enciclopedia De Filosofía Y Teoría Del Derecho Vol 2*. Obtenido De <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/24.pdf>
- Cabanellas, G. (2015). *Diccionario De Ciencias Jurídicas*. Heliasta.
- Campana, F. S. (2015). *L Noción " Derechos Fundamentales" En La Jurisprudencia De La Autodenominada Corte Constitucional Ecuatoriana*. Obtenido De <https://app-vlex-com.vpn.ucacue.edu.ec/#search/jurisdiction:ec/derechos+fundamentales/www/vid/382383494>
- Carrillo, A. (2017). *Tratado Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación De Derecho Administrativo.
- Castillo, A. N. (2005). *Derecho Constitucional, Estado Constitucional*. . Mdríd: Dykinson.Sl.
- Catanese, M. (2019). *Garantías Constitucionales Del Proceso Penal*. Obtenido De <http://www.derecho.uba.ar/graduados/ponencias/catanese.pdf>

- Catanese., M. F. (2017). *Garantías Constitucionales Del Proceso Penal*.
- Ceo, C. F. (2022). *Law Firm* .Obtenido De <https://Fc-Abogados.Com/Es/Derechos-Fundamentales-En-La-Republica-Dominicana-2/>
- Cerda, C. (s.f). *Los principios constitucionales de igualdad de trato y prohibición de la discriminación*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23276.pdf>
- Código Organico Administrativo . (2017). *Código Organico Administrativo. Código Organico Administrativo*.
- Codigo Organico De Organizacion Territorial Cootad. (2019). *Codigo Organico De Organizacion Territorial Cootad*. Quito. Obtenido De <https://Www.Cpccs.Gob.Ec/Wp-Content/Uploads/2020/01/Cootad.Pdf>
- Codigo Organico General De Procesos- Cogep. (2015). *Cogep Art 250*. Quito.
- Codigo Organico Integral Penal. (2019). *Codigo Organico Integral Penal*. Quito.
- Constitución De La Reupública Del Ecuador. (2008). *Constitución De La Reupública Del Ecuador*.
- Costa, M. (2022). *La tipificación administrativa en la legislación ecuatoriana*. Tesis de posgrado. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8674/1/T3795-MDACP-Costa-La%20tipificacion.pdf>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2010). *Sentencia N.º 022-10-SCN-CC*.
- Costa, M. (2022). *La tipificación administrativa en la legislación ecuatoriana*. Tesis de posgrado. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8674/1/T3795-MDACP-Costa-La%20tipificacion.pdf>

- Cuevas, G. (2012). *Diccionario De Ciencias Juridicas* . Heliasta .
- Falconí, J. (2016). La Impugnación Y Los Recursos Que Contempla El Cogep. *Derecho Ecuador* .
- Ferrajoli, L. (2002). *Derechos Y Garantías*. Tratt.
- Flores Y Martin. (2015). *El Ius Puniendi Y La Minima Intervencion Penal En El Sistema Penal Ecuatoriano*. Cuenca: Universidad Catolica De Cuenca.
- Fundación Regional De Asesoría En Derechos Humanos- Inredh. (2006). *Garantías Constitucionales*. Quito. Obtenido De File:///C:/Users/MarcMex/Downloads/Garantias%20(2).Pdf
- Galindo, M. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva cpeY el nuevo derecho autonómico. *Revista jurídica derecho* ISSN 2413 – 2810, Volumen 7. Pág. 126-148
- García Y Fernández . (2008). *Curso De Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis S.A.
- Gozaíni, O. A., Herrero, L. R., Rosetti, G. S., Liberatore, G., Valle, M., Maesa María, S. P., Rodríguez, F., Pulice, S. O., Bianchi, A., María, C., Lata, G., Imbrogno, P., & González, E. M. (s/f). Cátedra UBA. Gozaini.com. Recuperado el 24 de agosto de 2022, de <https://gozaini.com/wp-content/uploads/2018/08/Elementos-de-DPC-Ediar.pdf>
- Grijalva, A. (2011). *Constitucionalismo en Ecuador*. Corte Constitucional Para El Período De Transición. 1ª ed.- Quito. ISBN: 978-9942-07-050-0
- Guastini, R. (2010). *Interpretación, Estado Y Constitución*. Lima: Ara Editores.
- Lima, A. (2016). Proceso, Procedimiento Y Demanda En El Derecho Positivo Brasileño Posmoderno. Unam.mx. Recuperado el 24 de agosto de 2022, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4250/10.pdf>

- Mejía, K. (2020). *La Prueba en el recurso de revisión*. Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7578/1/T3291-MDA-Mej%C3%ADa-La%20prueba.pdf>
- Miranda, Et, Al. (2018). *Código Orgánico Administrativo Comentado*. Quito: Cep.
- Montes, F. (2018). *Potestad Sancionadora Y Procedimiento Administrativo Sancionador*. Obtenido De [Http://Www.Cal.Org.Pe/Pdf/Diplomados/Potestad_Sanci.Pdf](http://Www.Cal.Org.Pe/Pdf/Diplomados/Potestad_Sanci.Pdf)
- Moreno, I. (2020). *El Principio De Jerarquía Normativa*. Facultad De Derecho De La Universidad Del País Vasco, España. Obtenido De [Https://Addi.Ehu.Es/Bitstream/Handle/10810/49044/Tfg_Moreno%20gonzalez%20iraia.Pdf?Sequence=2](https://Addi.Ehu.Es/Bitstream/Handle/10810/49044/Tfg_Moreno%20gonzalez%20iraia.Pdf?Sequence=2)
- Morales, J. y Morocho, J. (2015). *Temas de derecho administrativo*. <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/13413/1/Temas%20de%20derecho%20administrativo.pdf>
- Moreta, A. (2019). *Procedimiento Administrativo Y Sancionador En El Coa* . Quito: Ediciones Continente. .
- Núñez, K. (2019). La Evolución Del Procedimiento Administrativo Y El Coa En El Ecuador. *Revista San Gregorio*. Obtenido De [Http://Scielo.Senescyt.Gob.Ec/Scielo.Php?Script=Sci_Arttext&Pid=S2528-79072019000100149](http://Scielo.Senescyt.Gob.Ec/Scielo.Php?Script=Sci_Arttext&Pid=S2528-79072019000100149)
- Ordoñez, H. J. (2012). *Ciencia Y Técnica Del Derecho Introducción Al Derecho*. Loja: Ediloja.
- Orellana, F. (2006). Medios De Impugnación Y Recursos Procesales En La Ejecución De Condenas No Dinerarias. *Ius Et Praxis*. Obtenido De [Https://Www.Redalyc.Org/Pdf/197/19712207.Pdf](https://Www.Redalyc.Org/Pdf/197/19712207.Pdf)

- Ortega, L. (2018). *El acto administrativo en los procesos y procedimientos*. Universidad Católica de Colombia. ISBN: 978-958-5456-15-0 (digital)
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/23515/1/El-acto-administrativo-en-los-procesos-y-procedimientos.pdf>
- Ortiz, E. (2017). *Manual Del Nuevo Proceso Penal*. Obtenido De [https://Books.Google.Com.Ec/Books?Id=Sxmrcqaaqbaj&Pg=Pt168&Dq=Concepto+De+La+Impugnaci%C3%B3n&HI=Es-419&Sa=X&Ved=2ahukewi945ls1pv3ahv6myqihbdpcxiq6af6bagheai#V=Onepage&Q=Concepto%20de%20la%20impugnaci%C3%B3n&F=False](https://books.google.com.ec/books?id=Sxmrcqaaqbaj&pg=pt168&dq=Concepto+De+La+Impugnaci%C3%B3n&hl=es-419&sa=X&ved=2ahukewi945ls1pv3ahv6myqihbdpcxiq6af6bagheai#v=onepage&q=Concepto%20de%20la%20impugnaci%C3%B3n&f=false)
- Oyarte, R. (2016). *Debido Proceso*. Quito: Cep.
- Oyarte, R. (2016). *Derecho Constitucional*. Quito: Corporacion De Estudios Y Publicaciones.
- Oyarte, R. (2016). *Derecho Contitucional Segunda Edición*. Quito: Cep.
- Pasquel, A. (2017). *Derecho Penal Parte General Fundamentos Del Derecho Penal Y Teoría Del Delito*. Guayaquil: Murillo .
- Patajalo, R. (2020). *El control de constitucionalidad en Ecuador. Defensa de un control mixto*. Universidad Andina Simón Bolívar. Vol. 65. Pp. 138. ISBN: 978-9942-837-16-5
<https://www.uasb.edu.ec/publicacion/el-control-de-constitucionalidad-en-ecuador-defensa-de-un-control-mixto-977-id977/>
- Patiño, N. (2009). Principio De Supremacia Constitucional. En N. C. Patiño, *Manual De Derecho Constitucional* (Págs. 37-38). Quito: Cep.
- Peces-Barba, G. (1987). *Derechos Fundamentales* . Madrid .
- Pérez, K. (2003). El Control Difuso De La Constitucionalidad De Las Normas Jurídicas. *Lex*. Obtenido De

Perez y Carrasco . (2018). El Derecho Constitucional. En M. C. Javier Perez Royo, *Curso De Derecho Constitucional* (Pág. 49). Marcial Pons.

Porras, P. (1994). *Las Ordenanzas Municipales. Algunas Propuestas Para Su Estudio Y Un Ejemplo*. Madrid: Medieval. Obtenido De [Http://E-Spacio.Uned.Es/Fez/Eserv/Bibliuned:Etf3048e4f-F8d5-Ecf9-Acad-Debedd6a3b2b/Documento.Pdf](http://E-Spacio.Uned.Es/Fez/Eserv/Bibliuned:Etf3048e4f-F8d5-Ecf9-Acad-Debedd6a3b2b/Documento.Pdf)

Quiñónez, P. y Herráez, R. (2016). *Las Garantías Constitucionales En El Sistema Procesal Ecuatoriano*. Universidad Regional autónoma de los Andes. Tesis de pregrado. Ambato. Ecuador.

Rivadeneira, R. (2006). *Garantias Constitucionales Manual Tecnico* . Quito.

Rodríguez, M. (2011). La Supremacía Constitucional: Naturaleza Y Alcances. *Scielo*, 1-10. Obtenido De [Http://Www.Scielo.Org.Co/Scielo.Php?Script=Sci_Arttext&Pid=S0120-89422011000100006](http://Www.Scielo.Org.Co/Scielo.Php?Script=Sci_Arttext&Pid=S0120-89422011000100006)

Riascos, C. (2015). *Del Acto Administrativo*. Universidad Nacional de Loja. Tesis de posgrado. <https://dspace.utpl.edu.ec/handle/123456789/5743>

Royo, S. (1949). Ideas Generales. El Procedimiento Judicial Y El Administrativo. . En S. Royo, *El Procedimiento Administrativo Como Garantia Juridica* . Madrid.

Ruiz, A. (1988). El Principio De La Jerarquia Normativa. *Revista Española De Derecho Contitucional*, 1- 154.

Sarniento, R. (2017). *Derecho Procesal Civil Practico* . Guayaquil: Murillo Editores.

Torres, S. (2019). El proceso administrativo. <https://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/2970/1/El%20pr>

ocesoso%20administrativo.pdf

Trujillo, J. C. (2013). La Accion De Inconstitucionalidad. En J. C. Trujillo, *Constitucionalismo Contemporaneo. Teoria, Procesos, Procedimientos Y Retos*. (Págs. 185-186). Quito: Corporacion Editora Nacional.

Trujillo, J. C. (2019). *Programa De Derecho Constirucional Ecuatoriano* . Quito: Puce.

Obtenido De https://app-vlex-com.vpn.ucacue.edu.ec/#search/jurisdiction:ec+content_type:4/derechos+constitucionales/ww/vid/842149956

Ulloa, A. (7 De Diciembre De 2017). *Derechoecuador.Com* . Obtenido De <https://derechoecuador.com/procedimiento-sancionador-coa/>

Vásquez Morales, G., & Barrios Miranda, A. (2018). Supremacía constitucional: enfoque teórico del conflicto de jerarquía, jurisdicción y competencia. *Universidad y Sociedad*, 10(1), 156-163. Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>

Waldron, J. (2018). Control De Contitucionalidad Y Legitimidad Política. *Scielo*, 1-8.

Obtenido De http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-89422018000100007

Zambrano, A. (2017). Principios Constitucionales Y Convencionales Para La Justicia

Penal. En A. Z. Pasquel.. Guayaquil. Obtenido De https://derechoecuador.com/files/images/documentos/ndp-principios_justicia_penal.pdf

Zeta, V. (2007). *Introduccion Al Derecho Constitucional*. Peru: Grijley.

ANEXOS



MIGUEL OCTAVIO ZAMBRANO VINTIMILLA portador(a) de la cédula de ciudadanía N° 0106460066. En calidad de autor/a y titular de los derechos patrimoniales del trabajo de titulación **ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LA ORDENANZA QUE REGULA Y CONTROLA LA OCUPACIÓN DE LAS VÍAS PÚBLICAS Y EL FUNCIONAMIENTO ROTATIVO TARIFADO Y PARQUEO INDEBIDO EN EL CANTÓN CUENCA POR VIOLENTAR EL PRINCIPIO DE INOCENCIA** de conformidad a lo establecido en el artículo 114 Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconozco a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos y no comerciales. Autorizo además a la Universidad Católica de Cuenca, para que realice la publicación de éste trabajo de titulación en el Repositorio Institucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 13 De septiembre de 2022



F:

MIGUEL OCTAVIO ZAMBRANO VINTIMILLA

C.I. 0106460066