



**Universidad del Azuay**

**Facultad de Ciencias Jurídicas**

Escuela de Derecho

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO  
DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CUENCA  
ANÁLISIS DEL JUZGAMIENTO DE LAS  
INFRACCIONES AL USO Y OCUPACION DEL  
SUELO**

Autora:

**Esthephany Daniela Céleri Ponce**

Director:

**Dr. Javier Cristóbal Cordero López**

**Cuenca-Ecuador**

**2024**

**DEDICATORIA**

**A mi madre,**  
por su amor infinito y su inquebrantable apoyo. Nunca me ha dejado caer, y cuando he tropezado, siempre ha sido ella quien, con su fortaleza y ternura me ha levantado. Gracias por ser mi mayor inspiración, por recordarme cada día lo lejos que puedo llegar si confío en Dios y en el amor de nuestra familia. Este logro es más tuyo que mío.

**A mi abuelita Betsabé,**  
por su amor incondicional y su fe en mí. Gracias por enseñarme el valor de seguir adelante incluso en los momentos más difíciles, por ser mi refugio en este mundo y por llenar mi vida con la calidez y la serenidad de tu amor. A tu lado, siempre encuentro la fuerza para creer en mis sueños.

... no se goza bien de lo gozado  
Sino después de haberlo padecido.

Porque después de todo he comprendido  
Que lo que el árbol tiene de florido  
Vive de lo que tiene sepultado.

*Francisco Luis Bernárdez*

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es, en esencia, el reflejo del amor y el apoyo de todas las personas que han caminado a mi lado durante este viaje.

**A mis padres, Yadira, Alfredo y Juan,**  
por ser mi mayor fortaleza y el pilar que sostiene cada uno de mis logros. Gracias por su esfuerzo incansable y su amor tan grande, los cuales hicieron posible que alcanzara esta meta. Me enseñaron a soñar en grande, siempre caminando junto a su mano. Su ejemplo de lucha, compromiso y dedicación es el mayor tesoro que guardo en mi corazón, y será la guía que me acompañará en cada paso de mi vida.

**A mis abuelos, Betsabé, Jorge, María y Wilson,**  
por ser el cimiento de los valores que definen quién soy. Sus enseñanzas de honestidad, trabajo arduo, humildad y amor por la familia han sido mi brújula, guiándome siempre por el camino correcto. Su fortaleza ante las adversidades y generosidad hacia los demás me han inspirado a ser una mejor persona, y a seguir mis metas con integridad.

**A mis amigos,**  
por ser una luz constante en mi vida. Gracias por su compañía incondicional, por esas palabras de aliento que llegaron justo cuando más las necesitaba, y por las carcajadas que iluminaron incluso los días más grises. Gracias por seguir presente en mi vida, creado aún más recuerdos y memorias que las llevaré en mi corazón.

**A mi tutor, el Doctor Javier Cordero López,**  
por su compromiso, paciencia y orientación. Su apoyo y guía fueron esenciales para la culminación de esta tesis, y siempre estaré agradecida por haber contado con su acompañamiento en este importante paso de mi vida.

## RESUMEN

El Derecho Administrativo Sancionador regula la potestad sancionadora del Estado para garantizar justicia y equidad en la imposición de sanciones, respetando los derechos de los ciudadanos y el debido proceso. En Ecuador, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen autonomía para emitir normativas locales y sancionar infracciones en su jurisdicción, enmarcándose en principios fundamentales y el Código Orgánico Administrativo, implementado en 2017. Este marco unificó procedimientos administrativos sancionadores, reduciendo discrecionalidades.

En Cuenca, la derogación de la Ordenanza de Control Para el Suelo Urbano, el Suelo Rural y el Suelo Rural de Expansión Urbana del Cantón Cuenca de 2021 evidenció la falta de participación ciudadana y desató un vacío legal que dificultó la regulación del uso y ocupación del suelo. Posteriormente, la nueva ordenanza de 2024, titulada Ordenanza que Controla y Sanciona el Uso y Ocupación del Suelo en el Cantón Cuenca introdujo distinciones claras entre infracciones leves, graves y muy graves. No obstante, se identificaron desafíos en la compatibilidad de normativas locales con el marco nacional, destacando la necesidad de planes urbanísticos actualizados como el PUGS y PDOT.

La implementación de procesos sancionadores efectivos exige garantizar derechos fundamentales como la presunción de inocencia y el debido proceso. Además, la capacitación continua de los funcionarios es clave para evitar abusos y asegurar la correcta aplicación de la normativa. A pesar de los avances, las opiniones sobre la efectividad de la nueva ordenanza en Cuenca son diversas, subrayando la importancia de evaluar y ajustar constantemente las normativas para un desarrollo urbano justo y equitativo.

**Palabras clave:** administrados, administración pública, derecho administrativo sancionador, infracciones, potestad sancionadora, sanción, uso y ocupación del suelo,

## ABSTRACT

Administrative sanctioning law governs the state's authority to impose sanctions, ensuring justice and equity while respecting citizens' rights and due process. In Ecuador, Decentralized Autonomous Governments have the autonomy to enact local regulations and impose sanctions within their jurisdiction, all framed by fundamental principles and the Administrative Organic Code implemented in 2017. This legal framework streamlined administrative sanctioning procedures and reduced discretionary powers.

In Cuenca, the repeal of the 2021 Ordinance on the Control of Urban, Rural, and Urban Expansion Land highlighted the lack of citizen participation, leading to a legal vacuum that hindered land regulation and occupation. The introduction of the 2024 ordinance, "Ordinance on the Control and Sanctioning of Land Use and Occupation in Cuenca," brought clearer distinctions between minor, serious, and severe infractions. However, challenges remain in aligning local regulations with the national legal framework, necessitating updated urban plans such as PUGS (Land Use and Management Plans) and PDOT (Territorial Planning Plan)

Effective sanctioning processes must guarantee fundamental rights, including the presumption of innocence and due process. Additionally, continuous training of officials is essential to prevent abuses and ensure proper application of regulations. While the new ordinance represents progress, opinions on its effectiveness in Cuenca remain divided, highlighting the ongoing need to assess and adapt regulations to ensure fair and equitable urban development.

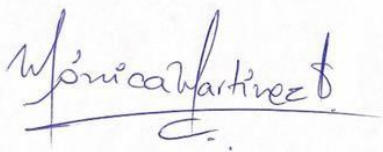
**Keywords:** Administrative sanctioning law, Infractions, Land use and occupation, Public administration, Regulated parties, Sanctioning authority, Sanctions

Esthephany Daniela Celleri Ponce

0991424404

[esthephany.celleri@es.uazuay.edu.ec](mailto:esthephany.celleri@es.uazuay.edu.ec)

Approved by

A handwritten signature in blue ink that reads "Mónica Martínez Sojos" with a horizontal line underneath.

Lcda. Mónica Martínez Sojos, Mgt.

Cod. 29598

## ÍNDICE

<b>DEDICATORIA.....</b>	<b>II</b>
<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>III</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>IV</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>V</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>1. CAPITULO 1.....</b>	<b>3</b>
1.1 Derecho Administrativo Sancionador .....	3
1.2 Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador .....	5
1.2.1 Principio de Legalidad .....	5
1.2.2 Principio de Tipicidad.....	6
1.2.3 Principio de Culpabilidad .....	7
1.2.4 Principio <i>Non bis in ídem</i> .....	8
1.2.5 Principio de Proporcionalidad.....	8
1.2.6 Derecho a la presunción de inocencia.....	8
1.3 Potestad Sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	9
<b>2. CAPITULO 2.....</b>	<b>11</b>
2.1. Procedimiento Administrativo Sancionador en el GAD Municipal de Cuenca....	11
2.2. Disposiciones legales aplicables en el juzgamiento de las infracciones al uso y ocupación del suelo en el Cantón Cuenca .....	14
2.3. Infracciones al uso y ocupación del suelo en Cuenca.....	28
<b>3. CAPITULO 3.....</b>	<b>33</b>
3 1. Análisis del juzgamiento a las infracciones sobre el Uso y Ocupación del suelo	33
3.2. Efectividad del procedimiento administrativo sancionador sobre las infracciones al uso y ocupación del suelo .....	37

**CONCLUSIONES.....41**  
**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....44**  
**ANEXOS.....46**

# **El Procedimiento Administrativo Sancionador en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca.**

## **Análisis del juzgamiento de las infracciones al Uso y Ocupación del Suelo.**

### **INTRODUCCIÓN**

La necesidad de profundizar en el estudio del Procedimiento Administrativo Sancionador surge ante la importancia del mismo en la Administración Pública, especialmente en lo relacionado con el Uso y Ocupación del Suelo. A pesar de ser un procedimiento de aplicación frecuente, sigue siendo un tema poco conocido y escasamente investigado. El objetivo del Procedimiento Administrativo Sancionador es asegurar el cumplimiento de los intereses legítimos de la Administración Pública, imponiendo sanciones a aquellos administrados que transgreden las normativas vigentes. No obstante, a pesar de su evidente relevancia, persiste una notable carencia de información detallada sobre su aplicación práctica y las distintas disposiciones legales que fundamentan su ejecución.

Este procedimiento de sanción referente a las infracciones de Uso y Ocupación del Suelo en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca, está contenido en diversos cuerpos normativos, tales como el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y la Ordenanza que Controla y Sanciona el Uso y Ocupación del Suelo en el Cantón Cuenca. A pesar de la existencia de estas disposiciones legales, se observa que la aplicación del procedimiento sancionador en relación con estas infracciones presenta desafíos que aún no han sido suficientemente analizados, lo que dificulta comprender su alcance y efectividad.

En el Cantón Cuenca, la promulgación de la ordenanza vigente en 2024 ha generado amplios debates y controversias debido a su contenido, lo que ha provocado un análisis comparativo con las ordenanzas que estuvieron en vigor en años anteriores. Este proceso de comparación no solo pone de manifiesto las diferencias sustanciales entre los marcos normativos, sino que también refleja las tensiones y desafíos que surgen al intentar adaptar las normativas a las nuevas realidades urbanas y sociales de la



ciudad. Es relevante señalar que, durante un período significativo, Cuenca careció de una ordenanza específica para el control y regulación del uso del suelo, lo cual generó vacíos legales que, en la práctica, dieron lugar a serias dificultades en el momento de juzgar las infracciones relacionadas con la gestión del suelo. Esta ausencia de una normativa clara y actualizada no solo complicó la aplicación de sanciones, sino que también derivó en la vulneración de los derechos de los administrados, quienes, en muchos casos, se vieron afectados por decisiones arbitrarias o incoherentes. Además, la falta de un marco legal adecuado contribuyó al aumento de la desconfianza de la ciudadanía hacia la Administración Pública, generando un ambiente de inseguridad jurídica que ha dificultado la consolidación de una relación de confianza entre la sociedad y las instituciones encargadas de velar por el ordenamiento territorial en la ciudad de Cuenca.

# 1. CAPITULO 1

## 1.1 Derecho Administrativo Sancionador

El Derecho Administrativo se origina como una rama del derecho público cuya finalidad es regular la gestión pública creando un conjunto de normas jurídicas específicas, distintas al derecho común, que se aplican exclusivamente a la administración estatal. Comprende el conjunto de principios y normas que orientan la organización y funcionamiento de las diferentes áreas de la administración, así como sus relaciones con otras instituciones y con los ciudadanos. Para Fernández Ruiz (2016), el propósito que persigue es desarrollar, organizar, interpretar y valorar el contenido de principios y normas legales que regulan la estructura y funcionamiento de sus diversos órganos, dependencias e instancias, así como sus actuaciones en relación con los ciudadanos o administrados.

Así pues, el Derecho Administrativo desempeña un papel crucial ya que es fundamental para la construcción de un Estado democrático de derecho que garantice justicia, igualdad y seguridad jurídica. Este actúa estableciendo normativas que promuevan la equidad en la convivencia entre los ciudadanos y las entidades administrativas del Estado, limitando la intervención de la administración pública en los actos generados por los administrados y evitando el abuso de poder (Kryvoi & Matos, 2021).

El Derecho Administrativo Sancionador hace referencia, a un entramado o conjunto de normas que regulan la potestad punitiva propia que tiene el Estado, esta potestad viene a ser exteriorizada a través de la administración pública, misma que debe estar precedida por un procedimiento administrativo en el que se asegure la correcta aplicación de un conjunto de garantías que servirán como un límite para los funcionarios a los que les corresponda la imposición de las medidas sancionadoras, “el Derecho Administrativo se ha visto como una de las partes integrales dentro de la concepción moderna del estado de derecho, una manifestación pura y material del imperio de la ley que recae sobre nosotros” (Romero Noboa et al., 2024, pág. 286).

Para Galvis Gaitán (2021), en su libro “Manual de Derecho Urbanístico” constituye una disciplina compleja, ya que, a palabras de él, “este contiene al menos cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho convencional, el derecho

disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o *impeachment*”.

En la investigación “Los procedimientos especiales en el Derecho Administrativo Ecuatoriano: aplicación y evolución” los autores destacan la importancia de la potestad sancionadora del Estado, mencionando que aquella se materializa gracias al trabajo de la gestión pública al momento de identificar hechos susceptibles de sanción, sin embargo, indican que esta potestad puede llegar a ser mal utilizada en las instituciones del Estado cuando se omiten elementos imprescindibles descritos en la ley (Romero Noboa et al., 2024).

El conjunto de normas que integran la potestad sancionadora del Estado principalmente tienen que encargarse de velar por el cumplimiento del orden jurídico Estatal, de esta manera, las mismas actúan imponiendo reglas de actuación a propios funcionarios de la administración pública o particulares que deben ser cumplidas estrictamente, pero principalmente aquellas normas recogen la consecuencia legal del no acaparamiento de la ley, esto es, establecen la sanción para infracciones que vayan en contra de los intereses públicos legítimos.

Cuando hablamos de las instituciones a través de las cuales el Estado establece su facultad de control hablamos de un aspecto material de la administración, entendiendo que por medio de ellas se hace evidente el monopolio del poder sancionador, sin embargo el reto no consiste únicamente en llegar a concretar el control o sanción; el verdadero desafío radica en la correcta aplicación de la facultad sancionadora que deberá propender al bienestar general, esto constituye la máxima del Derecho Administrativo. En “Los procedimientos especiales en el derecho administrativo ecuatoriano: aplicación y evolución”, la consignación de la potestad sancionadora no nace primariamente de las instituciones de la Administración Pública, más bien es una ramificación del poder Estatal (Romero Noboa et al., 2024).

Para que todo lo mencionado anteriormente se materialice hay que entender que el Derecho Administrativo Sancionador tiene que responder al equilibrio entre los privilegios que contiene en si misma la Administración Pública y los derechos y garantías de los ciudadanos, en este caso llamados administrados. Esto se logrará siempre y cuando las instituciones estatales respeten los principios generales que deben guiar el actuar del Procedimiento Administrativo Sancionador.

## 1.2 Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador

Los principios en el Derecho Administrativo Sancionador han sido objeto de distintas discusiones doctrinarias, sin embargo, estas acuerdan que aquellos deben ser entendidos como reglas generales que tienen el objeto de limitar, controlar el actuar de la administración pública y asegurar el orden jurídico para los administrados, recordando que la potestad de sanción administrativa nace de la potestad jurisdiccional impuesta por el Estado. En base a ello se establece que únicamente se tendrá unidad material del *ius punendi* estatal cuando la sanción obedezca a los principios del derecho administrativo que por supuesto forman parte de nuestro ordenamiento jurídico (Góngora, n.d.).

Para Vergara Blanco (2004), los principios del Derecho Administrativo Sancionador son los mismos que los del derecho penal ya que en ambos casos aquellos constituyen en su unanimidad la manifestación del *ius punendi*, que debe respetar principios tales como el de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, *no bis ídem*, derecho a la presunción de inocencia, etc.

(...) la Administración, para llegar a aplicar una sanción debe seguir un procedimiento formal, a través del cual, con pleno respeto de la legalidad y de los principios de rango constitucional, justifique a través de la prueba de los hechos pertinentes, y fundamente en el Derecho vigente las eventuales sanciones que imponga (Vergara Blanco, 2004, pág. 145).

La Constitución de nuestro país describe las garantías del debido proceso que deben ser cumplidas en todos los procedimientos, esto se encuentra establecido en el artículo 76; por otra parte, el Código Orgánico Administrativo en el artículo 33 menciona la obligatoriedad de que el Procedimiento Administrativo este sujeto a las garantías del debido proceso que deben cumplirse en materia administrativa (Código Orgánico Administrativo, 2017).

### 1.2.1 Principio de Legalidad

Corresponde a un principio jurídico altamente estudiado y conocido en el que a simple rasgos establece que para que pueda existir una sanción previamente aquella debe estar descrita en la ley. En nuestra normativa jurídica este principio está

contemplado en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la república, el mismo explica que, en cualquier proceso deben incluirse garantías básicas,

(...) nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (Constitución de La República Del Ecuador, 2008).

Esto aplicado en el ámbito de la administración pública significa que aquella solo podrá exteriorizar su potestad de sanción únicamente cuando la ley, le haya dotado de tal facultad. Este principio lo que pretende demostrar es que la ley es clara y que la misma no debe ser sujeto de discrecionalidades ya que por la legalidad las decisiones administrativas tienen que ser motivadas justificando que las mismas cumplen con la norma a aplicar.

Este principio se vuelve posible cuando entendemos la relación que existe entre el Estado y los administrados, generalmente el primero en ejercicio de su actividad lesiona o afecta derechos o bienes de los gobernados, esto debido a que el legisla, dicta y emite actos que trascienden el estatus de cada uno, o que carecen de respaldo legal adecuado o suficiente (Orbegoso Silva, 2020). Así nace el principio descrito, al momento en el que el Estado haciendo mal uso de su poder punitivo llegase a afectar esferas jurídicas a los administrados causándoles un detrimento que no esté justificado ni respaldado por la ley.

Según lo establecido en el la investigación titulada “Tratado de Derecho Administrativo”,

(...) La administración pública debe siempre guiarse por el principio de legalidad, el cual es fundamental en el proceso administrativo. Así mismo, la actividad administrativa debe estar acorde con la supremacía legal establecida en la Constitución (Orbegoso Silva, 2020, pág. 71).

### **1.2.2 Principio de Tipicidad**

Resulta preciso distinguir este principio del principio de legalidad anteriormente descrito, pues, aunque a simple vista los dos parecieran tener similitud se diferencian el

uno del otro por un punto determinado y específico. Así pues, como se estableció anteriormente el principio de legalidad refiere que a que ninguna persona puede ser juzgada o sancionada si no hay una ley que así lo establezca, sin embargo, el principio de tipicidad va más allá de aquello, al establecer la necesidad de que determinada conducta cometida por un administrado debe coincidir en su totalidad con la descripción de la sanción tipificada en la ley. Aquel principio encuentra sus orígenes en el principio de la certeza de ley, se exige una descripción exacta de la conducta reprochable que va a ser sujeta a sanción.

Para Cuento Pérez (n.d.) , el principio de tipicidad constituye una concreción del principio de legalidad, ya que ambos derivan de la propia Constitución al momento que manda que ninguna persona puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, demostrando la existencia de la prerrogativa jurídica de la exigencia de *lex scripta*, *lex previa* y *lex certa* (ley escrita, ley previa, ley cierta).

### **1.2.3 Principio de Culpabilidad**

En base a este principio se determina que ninguna conducta puede atribuirse a una persona por el solo hecho de la aparición de un daño, lo que se requiere es que la infracción cometida pueda ser atribuida como un hecho suyo, no basta únicamente con que se verifique el resultado de una acción, debe verificarse que efectivamente determinado resultado es atribuible a la persona a la cual se pretende sancionar, por lo tanto este principio excluye la responsabilidad objetiva.

Para ello, es necesario que la autoridad administrativa con competencia establezca que el administrado tuvo la total intención de cometer una infracción, entendiendo aquello como el dolo o que su actuar fue imprudente o negligente configurándose así la culpa, esto previo a imponer la sanción administrativa que fuera correspondiente.

A palabras de Guevara (2016), este principio es claro al establecer que el hecho susceptible de sanción debe ser imputada a título de dolo o culpa, la sanción cabra en cuanto la conducta prohibida y su consecuencia estén tipificadas en el entramado normativo correspondiente.

#### **1.2.4 Principio *Non bis in ídem***

Principio por el cual se prohíbe la posibilidad de juzgar a una persona dos veces por la misma causa, en otro término se impide imponer una sanción por una conducta que previamente ya fue sancionada. En nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra descrito en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 7 literal i).

Para Vergara Blanco (2004), en materia administrativa este principio tiene dos aristas, la primera en la que se elimina la posibilidad de que un mismo acto sea considerado a su vez delito penal e infracción administrativo, y la segunda basada en que un mismo acto personal sea objeto de doble sanción administrativa.

Resulta preciso señalar que, si existen infracciones que pueden derivar en responsabilidad penal y responsabilidad administrativa, sin embargo, hay que tener en cuenta que la responsabilidad administrativa no afectara la penal. “El principio *non bis in ídem* no prohíbe realmente que alguien pueda ser sancionado dos veces por los mismos hechos, sino que sea castigado dos veces por los mismos hechos sobre la base de idéntico fundamento” (Cano, 1995).

#### **1.2.5 Principio de Proporcionalidad**

Refiere al equilibrio que debe existir entre el acto susceptible de sanción y la sanción tal cual, este principio encuentra su origen en la medida que trata de evitar ejercicios de la autoridad administrativa que sean deliberados y desproporcionales que pudieran afectar a los derechos de los administrados. Es por ello que todo acto administrativo que afecte o limite intereses de los gobernados tienen que obligatoriamente estar sometidos a este principio aceptándolo en su totalidad como garantía jurídica de los mandados en contraposición de la potestad sancionadora de la administración pública. Este principio actúa como límite jurídico de las potestades administrativas y garantía de las situaciones jurídicas de los particulares (González, 1998).

#### **1.2.6 Derecho a la presunción de inocencia**

Aquel es un principio fundamental en materia penal pero que sin embargo el mismo se ha proyectado en el derecho administrativo. Por medio de este principio se establece que ningún particular es responsable de una infracción hasta que se demuestre

lo contrario. En nuestro sistema jurídico se determina que la responsabilidad debe ser declarada con una sentencia ejecutoriada y una resolución firme, aquello aplicado tanto en el ámbito penal como en el administrativo (García & Fernández, 2000).

En el Derecho Administrativo Sancionador la carga de la prueba le corresponderá a la administración pública, encargada de demostrar la responsabilidad del administrado en el acto que pretende ser sancionado, recordando que se excluye la responsabilidad objetiva, es decir se debe motivar y determinar el dolo o culpa, evidentemente el ciudadano puede hacer uso de todas las herramientas legales que le permitan ejercer el derecho a la defensa sin olvidar que el encargado de destruir este estado de inocencia es la gestión pública.

### **1.3 Potestad Sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**

Para entender el Procedimiento Administrativo Sancionador en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es trascendental estudiar en primer lugar el Art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador, que manda que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), cuentan con autonomía política, administrativa y financiera (Constitución de La República Del Ecuador, 2008, Art. 238).

Conceptualmente, el Gobierno Municipal puede considerarse como la unidad fundamental de la administración territorial. El Estado se compone de diversas entidades públicas, entre las cuales las más relevantes tienen base territorial, organizando así su territorio en municipios, provincias, regiones, estados federados o comunidades autónomas, que generalmente tienen autonomía para gestionar y administrar sus propios intereses.

Es así que, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen plena potestad para imponer sanciones administrativas a través de actos normativos, así como para juzgar y hacer cumplir las resoluciones dictadas en ejercicio de su potestad sancionadora, siempre dentro de su ámbito de competencias y respetando las garantías del debido proceso establecidas en la Constitución.

El Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Atribuciones del Concejo Municipal, manda “a) el ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del Gobierno



Autónomo Descentralizado Municipal, mediante la expedición de Ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones” (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010, Art. 57). Aquello da cuenta de la responsabilidad que tiene el Concejo Municipal para actuar legislativamente creando normativas expresadas en forma de Ordenanzas, entendidas como leyes administrativas locales mismas que pretenden desarrollar las competencias que la ley otorga a este nivel de gobierno descentralizado (Andrade Arrieta, 2021).

De esta manera se vuelve evidente que los GAD’s municipales tienen inmersas entre sus facultades la potestad sancionadora y de regulación, por ejemplo, estos actúan iniciando el juzgamiento por infracciones comedias, no solo a entes públicos sino también a personas de derecho privado. Por otra parte, también actúan tipificando sanciones en materia de gestión y uso del suelo, siempre acorde a la ley y ordenanzas municipales acordes a esta materia (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Al revisar el COOTAD, el artículo 395 define la Potestad Sancionatoria, indicando que, “los funcionarios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados encargados de juzgar las infracciones a las normas dictadas por cada nivel de gobierno ejercen la potestad sancionatoria en el ámbito administrativo” (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010, Art. 395). Es decir, en los GAD los funcionarios competentes, tienen la potestad sancionadora, esta potestad comprende el juzgamiento e imposición de sanciones por infracciones administrativas.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo en el Art. 111 define la responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para establecer la responsabilidad de las personas naturales y jurídicas públicas o privadas que incurran en el cometimiento de infracciones leves y graves a la gestión del suelo, en el marco de sus competencias y circunscripción territorial (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016, Art 11).

## **2. CAPITULO 2**

### **2.1. Procedimiento Administrativo Sancionador en el GAD Municipal de Cuenca**

Es de conocimiento que anterior a la vigencia del Código Orgánico Administrativo (COA) del año 2017, cada institución tenía un Procedimiento Administrativo Sancionador propio e independiente, sin embargo, con la llegada del nuevo código se logró unificar este procedimiento, creando uno general y estableciendo uniformidad en aquellos.

El Código Orgánico Administrativo (2017) describe las generalidades de este procedimiento a partir del Capítulo tercero, titulado “Procedimiento”, reconociendo en primer lugar las garantías del mismo, en donde describe que el Procedimiento Sancionador se basa en dos etapas importantes y la obligatoriedad de la debida separación entre ellas. La primera es la etapa de Instrucción descrita a partir del artículo 248 del COA, la misma entendiéndose como la sustanciación de este tipo de procedimientos, que incluye aspectos tales como: la calificación, admisión a trámite y formalización del Acto Administrativo de Inicio, la notificación al Presunto responsable; la contestación del Inculpado; el período probatorio, hasta la emisión del Dictamen de fin de Instrucción, que serán desarrollados más adelante. La segunda fase es la de Sanción descrita a partir del artículo 260.

El proceso para este tipo de procedimientos que el Código los describe también como “*especiales*” depende de la actuación de los órganos de la administración pública competentes para gestionar y resolver los casos que puedan constituir infracciones administrativas. Estos procedimientos deben ser conducidos por un órgano instructor llamado también sustanciador y un órgano sancionador conocido también como resolutor, con el objetivo de asegurar que el actuar administrativo sea imparcial, justo y rápido. En el Procedimiento Administrativo Sancionador, además de estos órganos administrativos, intervienen también un secretario y un Notificador, por otro lado, también forma parte el presunto Responsable o Inculpado, quien es la persona que enfrenta la acusación de una supuesta infracción a la normativa.

Así el procedimiento Administrativo Sancionador se desarrolla de la siguiente manera:

El primer paso es el Inicio, que puede ser realizado de oficio por el órgano competente, por iniciativa propia, por orden superior, a solicitud razonada de otros órganos o a través de una denuncia. Para iniciar el proceso, se requiere un acto administrativo emitido por el órgano instructor, el cual debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 251 del COA, *ibidem*. Luego de esto, se procede a la Notificación del acto de iniciación al órgano que hizo la petición, al denunciante y al inculpado. El artículo 253 trata sobre el reconocimiento de responsabilidad y el pago voluntario; si la persona que cometió la infracción reconoce su responsabilidad, es posible resolver el procedimiento mediante la imposición de la sanción. La ley establece que “el cumplimiento voluntario de la sanción por parte del inculpado, en cualquier momento antes de la resolución, implica la terminación del procedimiento”(Código Orgánico Administrativo, 2017).

Cabe destacar que, si en cualquier fase del procedimiento sancionador, los órganos competentes encuentran indicios de otra infracción administrativa fuera de su jurisdicción, deberán remitir la información al órgano que consideren competente. Durante el procedimiento, el inculpado tiene un plazo de diez días para presentar alegaciones, aportar documentos o información relevante y solicitar la práctica de diligencias probatorias. En este tiempo, puede reconocer su responsabilidad y corregir su conducta. Como se ha mencionado anteriormente, en estos procedimientos la carga de la prueba recae en la administración pública. Una vez recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo de diez días, el órgano instructor evaluará la prueba admitida hasta el cierre del periodo de instrucción. Si el órgano instructor considera que hay suficientes elementos de convicción, emitirá un dictamen. Si no se encuentran elementos suficientes para continuar con el procedimiento sancionador, el órgano instructor podrá determinar en su dictamen que no hay responsabilidad y finalmente se obtiene la Resolución (Código Orgánico Administrativo, 2017).

En Cuenca la expedición de la Ordenanza que Regula El Régimen Administrativo Sancionador en el Cantón Cuenca, (2020) es creada como lo determina el artículo 1, con el objetivo de complementar este procedimiento contenido en el COA, posterior a ello, en el mismo cuerpo legal se explica que,

(...) aplicará en el caso de existir el cometimiento o el presunto cometimiento de una infracción administrativa por acción u omisión dentro del cantón Cuenca y se aplicará en el ámbito de sus competencias por las dependencias competentes de la administración municipal (Ordenanza Que Regula El Régimen Administrativo Sancionador En El Cantón Cuenca, 2020).

Es importante tener presente que la ordenanza expedida en el Cantón Cuenca, como se explicó anteriormente, únicamente puede ser entendida como un complemento de la ley específica que debe aplicarse en este tipo de procedimientos que es el Código Orgánico Administrativo. Por ningún motivo se podrá tener a las disposiciones de él como supletorias, pues al expedirse este código, el mismo nace con la naturaleza de norma principal y de jerarquía superior conforme el artículo 425 de la Constitución de la Republica. El COA no ha previsto que el sancionador sea supletorio, es más este ha previsto derogatorias para los otros procedimientos sancionadores, por lo tanto, el Procedimiento Administrativo Sancionador del Código Orgánico Administrativo es el que debe aplicarse como único en todas las materias, salvo contadas excepciones. Es así que las ordenanzas deben estar completamente supeditadas y en total concordancia con él, caso contrario si este cuerpo legal fuera opuesto a sus disposiciones su aplicación fuera ilegal.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2010), 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, Sin embargo, la lista taxativa de las sanciones se encuentra en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo misma que se encarga de fijar las reglas y principios sobre las competencias territoriales relacionadas con el suelo (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016) . Es así que según el artículo 4 de la Ordenanza que Regula el Régimen Administrativo Sancionador en el Cantón Cuenca,

(...) la Unidad Administrativa Sancionadora será la instancia competente del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca para ejercer la potestad sancionadora. El funcionario encargado del procedimiento administrativo sancionador será el responsable de tramitar, juzgar y aplicar las sanciones administrativas determinadas en la presente ordenanza (Ordenanza que Regula El Régimen Administrativo Sancionador En El Cantón Cuenca, 2020).

De esta manera se vuelve evidente el papel fundamental que tiene el Gobierno Autónomo Municipal de Cuenca al momento de identificar infracciones y determinar en base al Código Orgánico Administrativo y a su propia Ordenanza el Procedimiento Administrativo Sancionador al que va a ser sometida la persona que comete el hecho que vulnera los intereses legítimos de la administración pública.

## **2.2. Disposiciones legales aplicables en el juzgamiento de las infracciones al uso y ocupación del suelo en el Cantón Cuenca**

Cuando estudiamos el Procedimiento Administrativo Sancionador, el Código Orgánico Administrativo es el cuerpo legal en donde se manifiestan todas sus particularidades, en el encontramos aspectos tales como, los principios base que guían el procedimiento, la caducidad, prescripción de las acciones, el procedimiento, garantías, etc. Sin embargo, este procedimiento necesariamente debe estar contenido en otras normas jurídicas que actúen como complemento a lo establecido el COA. Teniendo en cuenta aquello, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen entre sus atribuciones la obligación de expedir Ordenanzas Cantonales las mismas que tienen por objeto desarrollar todos los aspectos referentes a las sanciones e infracciones del uso y ocupación del suelo en su territorio (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

En el Cantón Cuenca, la Ordenanza de Control Para Las Zonas Urbana, de Expansión Urbana y Rural Del Cantón Cuenca, (1995), publicada el 13 de septiembre de 1995, fue la norma encargada de regular en general la gestión constructiva y urbanística en el territorio cantonal, así como la tipificación de sus infracciones y correspondientes sanciones. Esta constó de 9 secciones y estuvo vigente hasta su derogatoria el mes de mayo del año 2021.

El primer acercamiento sobre el uso del suelo urbano empieza en la sección III titulada “Normas de Actuación para la Zona Urbana”, por ejemplo, el Art. 6 regulaba que la Dirección de Planificación era el órgano encargado de determinar los lineamientos a seguir para poder construir en la zona urbana de la ciudad, estos lineamientos tenían que ser aprobados por la Ilustre Municipalidad y debían incluir requisitos indispensables, tales como los planos aprobados y concedidos por el Departamento de Control Urbano y el permiso de construcción respectivo.

En los artículos subsiguientes en lo que corresponde a la Planificación de Edificaciones se establecían ciertas condicionantes, como el tipo de edificación, altura máxima, retiro, adosamientos permitidos y obligados, etc., aspectos que debían ser especificados en el Certificado de Línea de Fábrica y Afección a la Propiedad que exigía esta ordenanza. Es importante destacar que, para la concesión de autorizaciones y aprobaciones de diferentes obras, regían las normas y criterios de zonificación, uso de suelo y tipo de construcción constantes en el documento de "Construcciones y Urbanizaciones" publicado por el C.A.E. Núcleo del Azuay en coordinación con la Municipalidad de Cuenca. Por otra parte, un punto a destacar de este cuerpo normativo es que en su art. 10 mandaba la necesidad de que todas las edificaciones obtengan el "permiso de habitabilidad" entendiéndose a este como los parámetros mínimos de habitabilidad que debían tener las construcciones y edificaciones.

Esta sección concluía al dictar que, de presentarse algún caso especial, o de carecer la Ordenanza de algún criterio concreto para dictar lineamientos iniciales para planificaciones dentro de la zona urbana, y consecuentemente para la concesión de los permisos respectivos, se iba a adoptar los criterios que dictare la Comisión de Urbanismo, o los que dispusiere el Ilustre Concejo Municipal. En cuanto al tiempo de validez de las autorizaciones y aprobaciones especificados en la sección V, art. 17 eran: para informes de línea de fábrica y afectación de la propiedad, 1 año; para anteproyectos, 1 año; para aprobación de planos definitivos, 3 años y para permisos de ejecución y construcción, 1 año.

La sección VI titulada "De las Infracciones y Sanciones" contaba con 18 artículos en los que se determinaba el proceso de juzgamiento, por su parte, el art. 33 disponía también que el juzgamiento además de sujetarse a las normas de esta Ordenanza y a la Ley de Régimen Municipal, también se sujetarían subsidiariamente al Código de Procedimiento Penal en lo referente a "Las Contravenciones de Policía".

Esta sección empezaba estableciendo que el responsable del proceso de juzgamiento era el Comisario Municipal de Construcciones y Ornato, este procedía una vez que se emitiese el informe de la Policía Municipal, Inspector Municipal o cualquier persona vecina del Cantón. Para su efecto, el auto inicial tenía que detallar aspectos tales como, la relación de los hechos, la nominación del supuesto infractor; y, la disposición de la orden de citación dejada en el domicilio del infractor o cualquier otro lugar legal. Una vez citado el infractor, se le tomaban declaraciones y este podía aportar

pruebas dejando constancia de aquello en el Acta de juzgamiento que debía ser firmada por el Comisario y certificada por el Secretario. Trascurrido el término de prueba, el Comisario procedía a dictar sentencia; de la sentencia dictada por el Comisario se podía apelar ante el alcalde de la Ciudad dentro del término de 3 días de notificado con la sentencia. Cuando la sentencia se hubiera tratado de edificaciones o construcciones ilegalmente realizadas, mediaba el criterio de la Dirección de Planificación para que el Comisario Municipal, además de la multa, disponga la demolición de la edificación. La resolución del Concejo Cantonal era la de última instancia y si existía apelación, el secretario Municipal, dentro del término de 3 días ponía en conocimiento del Concejo Cantonal el expedientillo respectivo para su resolución. Por otra parte, cuando se trataba de apelaciones que deban ser conocidas por el señor Alcalde o el Concejo Cantonal, el Secretario Municipal era el responsable y custodio de los expedientillos y también era el responsable de la tramitación, hasta la conclusión del juzgamiento.

Las sanciones e infracciones que podían ser impuestas al propietario del inmueble como responsable de la edificación están descritas a partir de la sección VII.

Así se establecía que, para las obras que se realizaban sin el permiso de construcción, pero que estaban sujetas a las ordenanzas, reglamentos y normas de construcción vigentes en ese tiempo cabía las siguientes sanciones (Ordenanza de Control Para Las Zonas Urbana, de Expansión Urbana y Rural Del Cantón Cuenca, 1995):

**1a-** En construcciones menores nuevas, el diez por ciento del avalúo de la obra materia de la infracción, calculada por la Dirección de Planificación.

**2a-** En edificaciones nuevas:

**a)** Con planos aprobados: el diez por ciento del avalúo de la obra, materia de la infracción, calculada por la Dirección de Planificación, con la obligación de obtener el permiso de construcción.

**b)** Sin planos aprobados: el treinta por ciento del avalúo de la obra materia de la infracción, calculada por la Dirección de Planificación con la obligación de obtener planos y permiso de construcción (Ordenanza de Control Para Las Zonas Urbana, de Expansión Urbana y Rural Del Cantón Cuenca, 1995).

Para las obras que se realizaban sin el permiso de construcción y que no se ajusten en todo o en parte a la Ordenanza y a las normas de construcción vigentes, las sanciones eran:

En construcciones menores nuevas como en edificaciones nuevas: el diez por ciento del monto del avalúo de la obra materia de la infracción, realizado por la Dirección de Planificación, además la orden de demolición de la obra que no se ajuste a esta la Ordenanza de Construcciones y al Plano director vigente.

Por las alteraciones a los planos aprobados o a las construcciones que ya existían, las sanciones en todas las zonas tanto en edificaciones nuevas como en construcciones ya existentes eran:

a) Cuando se ajustaban a esta Ordenanza y a las normas de construcción vigentes: el diez por ciento para todas las zonas.

b) Cuando no se ajustaban a esta Ordenanza y a las normas de construcción vigentes: el diez por ciento del valor de la obra y la demolición de la misma, para todas las zonas (Ordenanza de Control Para Las Zonas Urbana, de Expansión Urbana y Rural Del Cantón Cuenca, 1995).

Sin embargo, en mayo del año 2021 entró a regir la nueva Ordenanza de Control para El Suelo Urbano, Suelo Rural y Suelo Rural de Expansión Urbana Del Cantón Cuenca (2021), la misma que ahora se encontraba dividida en Títulos y Capítulos, ya no en Secciones como la norma anterior.

Esta ordenanza empezaba delimitando el objeto y ámbito de aplicación que perseguía. Se estableció que su objeto era realizar un control adecuado y eficiente del uso y ocupación del suelo, para poder desarrollar un crecimiento armónico de acuerdo a la planificación, y propender al buen vivir, además de ello su ámbito de aplicación sería obligatorio para todo el Cantón Cuenca.

En este Primer Título este cuerpo legal introduce un aspecto importante a destacar, pues el art. 3 dicta que esta norma esta guiada por los principios de eficiencia, eficacia, calidad, jerarquía, desconcentración, coordinación, participación, planificación, transparencia, evaluación, universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad, así también en el Segundo Capítulo se abordaba un amplio glosario de términos que se



utilizarían a lo largo de la ordenanza; todos estos conceptos suponían una novedad, pues, no estaban descritos en la ordenanza anteriormente derogada.

Por su parte, las normas de actuación para el suelo urbano, estaban tipificadas en el Título II de la ordenanza, en donde se permitía la ejecución de construcciones y fraccionamientos siempre que se cumplan con las determinantes de uso y ocupación del suelo, establecidas en la normativa urbanística vigente para ese momento y que contaren con la autorización correspondiente. Así también, para el procedimiento de autorización, debían presentarse para su aprobación a nivel de anteproyecto o proyecto, esto determinado por el ente competente. Todas las construcciones o actividades que se podían desarrollar en el Suelo Urbano debían ser sujetas a inspecciones por parte de la Dirección General de Control Municipal; Dirección General de Áreas Históricas, los GAD parroquiales rurales con el fin de verificar que estos contaban con los permisos y autorizaciones respectivas.

Para obtener los permisos de uso de suelo en todo el cantón Cuenca, era necesario el Registro Municipal Obligatorio, el cual era requisito imprescindible para que se pudiera otorgar el permiso de operación de cualquier actividad económica. El proceso para obtener este registro se gestionaba en la Dirección General de Control Municipal. A su vez, los permisos, autorizaciones y aprobaciones otorgados por el GAD Municipal de Cuenca tenían una duración conforme al plazo establecido en el artículo 31 de la ordenanza. Estos permisos podían ser renovados por el mismo período establecido en el mismo artículo, siempre y cuando el solicitante gestionara la renovación antes de su vencimiento y que la construcción hubiese comenzado con los permisos adecuados.

Esta nueva ley en contraste con la que le precedía, diferenciaba a partir del título V las infracciones y sanciones de acuerdo al uso u ocupación del suelo según fuera el caso. Para ello el órgano sancionador del GAD de Cuenca era el encargado de conocer, sustanciar y resolver, los procedimientos administrativos sancionadores. Las infracciones por Ocupación del Suelo estaban clasificadas en leves y graves, y se especificaba que los administrados que podían ser infractores eran las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas propietarias de predios o terrenos, que incurrieran en las prohibiciones, acciones u omisiones tipificadas. A partir del art. 37 en 14 numerales se describían cuáles eran las infracciones leves y la determinada sanción para cada una de ellas. En el artículo siguiente, se determinaban las infracciones graves y su sanción en 11 numerales. Por su parte las Infracciones y Sanciones por el Uso del

Suelo estaban descritas a partir del capítulo II, estas también divididas en leves y graves, así mismo, las personas sujetas a ellas son las mismas determinadas anteriormente para las infracciones a la ocupación del suelo. Las infracciones leves y su sanción están descritas en 10 numerales en el art 41 y las graves en el artículo subsiguiente que consta de 3 numerales.

A continuación, este cuerpo normativo avanzaba describiendo aspectos clave del trámite de juzgamiento, los cuales no estaban contemplados en las ordenanzas de años anteriores. Por ejemplo, el Título VI abordaba las "Actuaciones Previas", especificando que el inicio de ellas les correspondía a la Dirección General de Control Municipal, la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales o a los GAD parroquiales rurales. En cuanto a las "Medidas Provisionales", el Capítulo II del mismo Título establecía que la Dirección General de Control Municipal, la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales, o los GAD parroquiales rurales podían adoptar medidas provisionales de protección. El Capítulo siguiente trataba sobre todo lo referente a las "Infracciones Detectadas en Flagrancia".

En el Título VII, Capítulo I se disponía que el procedimiento sancionador podía culminar imponiendo una única multa de medio salario básico unificado cuando el presunto infractor reconocía su culpabilidad y "Remedia la Infracción Cometida". Así mismo, las multas podían ser "Reducidas o Eliminadas" cuando el infractor era una persona de escasos recursos, esto lo determinaba la Dirección General de Desarrollo Social y Productivo. El Capítulo II trataba sobre la "Ejecución del Acto Administrativo", en el que mandaba que el administrado tenía un término no mayor de 15 días para el cumplimiento del acto administrativo, caso contrario empezaría la ejecución forzosa. El encargado de la verificación del cumplimiento de la resolución era el funcionario competente de la Unidad Sancionadora. Por último, se disponía que quien no cumpla con la resolución ejecutoriada, sería sujeto de aplicación de "Multas Compulsorias" las mismas que podían ser ordenadas por la Dirección General Financiera, a través del Departamento de Rentas. La ordenanza concluye con el Capítulo III titulado "De la Reincidencia".

La vida jurídica de esta última Ordenanza se completó en el mes de julio del año 2021, con (Ordenanza Derogatoria a La Ordenanza de Control Para El Suelo Urbano, Suelo Rural y Suelo Rural de Expansión Urbana Del Cantón Cuenca, 2021). Su derogatoria fue tratada en dos debates, el primero en sesión extraordinaria por el

Concejo Municipal Cantonal de Cuenca que se llevó a cabo el 23 de julio de 2021 en el que el orden del día fue llamado “Del Proyecto de la Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza de Control para El Suelo Urbano, Suelo Rural y Suelo Rural de Expansión Urbana del Cantón Cuenca”. Así mismo se estableció que, en primer lugar, los integrantes darían a conocer la exposición de motivos, siguiendo con los considerandos y al final el articulado correspondiente.

En el primer debate celebrado en el “Acta de La Sesión Extraordinaria Del Concejo Municipal Del Cantón Cuenca Celebrada El Viernes Veinte y Tres de Julio Del Dos Mil Veinte y Uno”, (2021) la Ordenanza sometida a discusión fue fuertemente criticada, las posturas de los participantes, casi en su totalidad, versaban sobre lo carente de participación ciudadana que tuvo la aprobación de la misma, se expuso que aquella Ordenanza no tuvo que haber sido construida, sin antes haber planificado y ordenado el territorio, esta debía haber entrado en vigencia una vez, que el Plan Urbano de Gestión del Suelo (PUGS) y el Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT) fueran aprobados por el Concejo Cantonal. Postura que encontraba su razón en dos temas principales, el primero hacía referencia al lote mínimo, el derecho a la construcción y de habitabilidad, se manifestaba que con ello se estaría afectando directamente a los sectores rurales y rurales marginales, los que no cuentan con el tamaño del lote mínimo. Por su parte el segundo tema versaba sobre las “multas exageradas” que se encontraban contenidas en la Ordenanza, las mismas que perjudicaban a los grupos sociales más vulnerables que no contaban con recursos económicos para alcanzar a cubrir estos pagos en concepto de las mismas. Estos puntos pretendían dar a entender que aquella norma se promulgo sin antes haber analizado fuertemente su componente social. A palabras del concejal Ordoñez,

(...) la Ordenanza tratada fue aprobada, existiendo voces discordantes, divergentes, no es que ha habido unanimidad de los criterios, muchos de los articulados hemos votado en contra porque creemos que se les está metiendo la mano al bolsillo de los cuencanos con una ordenanza confiscatoria como la que se ha venido discutiendo en los últimos días (Acta de La Sesión Extraordinaria Del Concejo Municipal Del Cantón Cuenca Celebrada El Viernes Veinte y Tres de Julio Del Dos Mil Veinte y Uno., 2021).

Resumidos los puntos tratados por los intervinientes, y teniendo en cuenta que la mayoría de las posturas dentro de la sesión estaban encaminadas a apoyar la derogatoria

en segundo debate de esta Ordenanza, lo que se pedía era la construcción inmediata de una nueva normativa de control para la ciudad, a palabras textuales de uno de los intervinientes, lo que se necesitaba era “derogar y construir”.

A medida que avanzaba el dialogo y cuando el concejal Omar Álvarez tomo la palabra se planteó un punto de vista diferente, en vez de discutir abruptamente la derogatoria de la Ordenanza se podría plantearla vía reforma. Álvarez, menciono que, aquello si bien es cierto significaría revisar, no un punto, si no varios puntos de la ordenanza, esta era una opción viable y una alternativa mucho menos invasora, más asentada en la realidad y adecuada en el caso. Lo que se necesitaba es que se trabaje por una norma adecuada, contemporánea sobre la base legal pertinente a nivel nacional, pero que se pudiera aterrizar a nivel cantonal. También enfatizó que no se podía perder de vista que el punto de orden de la convocatoria fue la reforma a la ordenanza, eso es lo que llamó a sesión de Concejo, mal se haría, en el marco de la Reforma a la Ordenanza, pretender incluir una disposición de motivos o en el articulado, temas de derogatoria. Concluyó dejando claro su posición en contra de la derogatoria, pues a su ver, no se dio la posibilidad de encontrar alternativas distintas a lo que en ese momento ya se estaba, dejando por sentado.

Una vez terminada esta intervención, el edil Zamora haciendo uso de la palabra menciono que,

(...) se está trabajando sobre ese proyecto de reforma y si es que la posición es derogar, claro que hay como ajustar el texto para que en segundo debate venga en la reforma una posibilidad de derogatoria, ese es el camino correcto desde el punto de vista legal, no hay como meter en este momento una ordenanza de derogatoria, eso no cabe, nada más aclarar que claro que hay como en este proceso, ajustar para segundo debate la posibilidad de una derogatoria (Acta de La Sesión Extraordinaria Del Concejo Municipal Del Cantón Cuenca Celebrada El Viernes Veinte y Tres de Julio Del Dos Mil Veinte y Uno., 2021).

Nuevamente, a medida que se prolongaba el dialogo, se pudo evidenciar como el resto de participantes continuaron aportando fundamentos a favor de la derogación a la Ordenanza. Se añadió argumentos tales como que la misma había nacido ajena a un proceso de socialización y participación, a pesar de que ha habido algunos partícipes e interlocutores, pero que la colectividad cuencana a través de sus principales actores no

conoció de esta Ordenanza, ni participo activamente en su proceso de formación. Se manifestó también, que la norma fue contraria a los artículos 85 y 95 de la Constitución de la República (participación ciudadana), por lo tanto, este cuerpo jurídico se habría dado a la vida con graves y severas deficiencias, por lo que no podría ser reformado sino solo cabría en ella su total derogación,

(...) si la Ordenanza por lo tanto tiene estos vicios y tiene estos defectos que son insuperables, cómo le piden a Cuenca o cómo nos pedimos a nosotros mismos o cómo el Concejo Cantonal cree que puede tener como referente un cuerpo malo para producir un bueno, necesitamos otro cuerpo normativo en materia de control, un cuerpo que derive, que surja, que sea una consecuencia, de la norma de planificación (Acta de La Sesión Extraordinaria Del Concejo Municipal Del Cantón Cuenca Celebrada El Viernes Veinte y Tres de Julio Del Dos Mil Veinte y Uno., 2021).

Otro punto que llegó a ser mencionada por los intervinientes fue la posibilidad de que la Ordenanza discutida sea suspendida hasta que exista planificación en la ciudad, es decir que esta entre a regir después de aprobado el PUGS y PDOT. Dentro de este fundamento se manifestó que se deroga, cuando se desea dejar sin efecto la totalidad de un cuerpo normativo, esto ocurre cuando el espíritu, cuando la esencia de la norma es incorrecta o es lesiva a los intereses de la ciudadanía. Existió una razón por la cual la norma fue propuesta y además fue planteada en el contexto de una ciudad que la necesitaba con urgencia. Se explico que era necesario contar con una norma viva, que, si bien no está vigente, pero que al menos está en procesos de construcción y evaluación, de ahí que el tema de la derogatoria sería un grave error. La esencia de la Ordenanza fue válida, sí, tuvo errores, y probables inequidades, pero la solución más viable en estos casos era continuar perfeccionando la norma, en permitir que la norma evolucione, a decir del Concejal Ugalde, “no matemos a la norma antes de darle chance de aplicarse por lo menos, sin darle chance de generar un proceso en el que retroalimiente a la administración para que podamos hacer los correctivos del caso, permitamos que la norma evolucione” (Acta de La Sesión Extraordinaria Del Concejo Municipal Del Cantón Cuenca Celebrada El Viernes Veinte y Tres de Julio Del Dos Mil Veinte y Uno., 2021). Teniendo presente esto, se planteó esta suspensión, hasta que se pudiera contar con todos los insumos del Plan de Uso y Gestión de Suelo.

Sin embargo, el debate avanzó, y una vez concluidas las intervenciones de la exposición de motivos de todos los miembros que integraron la sesión se cerró este primer debate. El segundo debate se llevó a cabo el 29 de julio del 2021, en el que por medio de 9 votos a favor y 7 en blanco se da por conocida y aprobada finalmente “La Ordenanza Derogatoria a la Ordenanza de Control para el Suelo Urbano, Suelo Rural y Suelo Rural de Expansión Urbana del Cantón Cuenca”. La Ordenanza fue aprobada con un solo articulado que manda la derogatoria de la Ordenanza anterior y la Disposición Final que establece que, “esta derogatoria entrará en vigencia una vez aprobada por parte del Concejo Cantonal de conformidad con la Ley”. Como consecuencia de aquello y por las decisiones adoptadas por el Concejo Cantonal presidido por el alcalde Pedro Palacios Ullauri, la ciudad de Cuenca careció de normas de control urbanístico de ornato en el área urbana, de expansión urbana y rural; definitivamente no se cumplió el punto más importante tratado en estos dos amplios debates que fue el articular de manera imperiosa una nueva Ordenanza ajustada al sentir de la ciudadanía cuencana, contrario a todo los motivos razón de la derogatoria Cuenca permaneció sin norma hasta la aprobación de una nueva ordenanza de control en septiembre del 2024.

A consecuencia de la derogatoria de estas ordenanzas (la de 1995 y 2021) se emitieron fallos que presentaron graves problemas jurídicos, resultado del vacío legal que existió por este tiempo. Un ejemplo de aquello es la Sentencia No. 01803-2022- 00590 emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo. Lo que sucedió en este fallo es que la parte accionante pretendía que se declare nula, ilegal, inválida y carente de valor jurídico la Resolución No. SG-110-2022 de 06 de mayo de 2022 que es confirmatoria de la resolución emitida por la autoridad sancionadora del GAD Municipal del cantón Cuenca la Abg. María Fernanda Rosero Moreno de 28 de marzo de 2022. Pretensión fundada en la sanción impuesta a un ciudadano por las autoridades del GAD Municipal de Cuenca motivándose en normas de las mencionadas Ordenanzas derogadas. A la conclusión que llegó el Tribunal fue que se demostró que se “intentó juzgar con una norma derogada, con unas normas que no existen en el universo jurídico, lo cual está expresamente prohibido según el Art. 76 No. 3 de la Constitución de la República”. Así también se dijo que las disposiciones derogatorias eliminan por completo del marco jurídico municipal todas las normas urbanísticas relacionadas con la tipificación de infracciones, así como las disposiciones sustantivas y procedimentales vinculadas al ejercicio de la potestad sancionadora.

Es necesario recordar que, de acuerdo con el artículo 55 literal b) (2010) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen la competencia exclusiva de controlar el uso y la ocupación del suelo. Como se explicó anteriormente en el caso del Municipio de Cuenca, esta facultad se ejerció basándose en la "Ordenanza de Control para las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca", publicada en 1995, como se explicó anteriormente dicha ordenanza fue derogada por la Disposición Derogatoria Primera de la Ordenanza de Control para el Suelo Urbano, Rural y Rural de Expansión Urbana, aprobada en 2021, y esta última fue nuevamente derogada el 29 de julio de 2021.

Es importante considerar ciertos aspectos jurídicos respecto a la Ordenanza que sanciona el Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca, Determinaciones para el Uso y la Gestión del Suelo. En primer lugar, El Plan de Ordenamiento Territorial estuvo vigente desde 2002 hasta la promulgación de la Ley de Régimen Municipal, derogada en 2010, esta norma en su artículo 467 requería que los planes de ordenamiento territorial se actualicen al inicio de cada gestión de gobierno. Por otro lado, se establecía que los planes de ordenamiento territorial debían adaptarse a sus disposiciones dentro del primer año del mandato del alcalde (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016). Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente la Municipalidad de Cuenca no cumplió con estas adaptaciones dentro de los plazos otorgados para ello, lo que resultó en la falta de planificación actualizada, manteniendo como referencia normas caducadas que por mandato de las propias normas orgánicas no pudieron persistir en el tiempo, ocasionando que por dos años se sigan utilizando disposiciones jurídicas obsoletas que, según las propias leyes, no deberían seguir vigentes, lo que reflejó un vacío legal grave en la administración del Cantón Cuenca.

No es sino hasta septiembre del año 2024 cuando se expide una nueva ordenanza en Cuenca, titulada Ordenanza Que Controla y Sanciona El Uso y Ocupación Del Suelo En El Cantón Cuenca, (2024), esta norma se presentó como una propuesta innovadora y diferente de las Ordenanzas que le precedían. Empieza con El Título Preliminar en el que se desarrollan las generalidades que son similares a las de la ordenanza anterior. Por ejemplo, se establece que el objetivo que persigue es ejercer un control adecuado y eficiente del uso y ocupación del suelo, a fin de conseguir un crecimiento armónico de

acuerdo a la planificación, y propender al buen vivir, así mismo manda a que las disposiciones de la presente Ordenanza son de carácter general, de aplicación obligatoria y de estricto cumplimiento dentro de todo el territorio del cantón Cuenca. En cuanto a la competencia el art. 3 dispone que son competentes para ejercer el control y uso y ocupación del suelo La Dirección General de Control Municipal y la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales, junto con la Comisión de Gestión Ambiental, Dirección General de Gestión de Áridos y Pétreos, Dirección de Gestión de Riesgos y la Fundación Municipal Turismo para Cuenca. Lo que destaca en principio es la introducción de conceptos que no fueron contemplados en las normas anteriores, se desarrollan específicamente cuáles son los fines a los que propende la Ordenanza, las obligaciones del GAD Municipal de Cuenca y sus delegados y las obligaciones de la ciudadanía en cuanto al ejercicio del control del suelo.

Seguido de aquello, el primer libro es el encargado de determinar todo lo referente a la Ocupación del Suelo, entendiendo como cualquier actuación antrópica que se haga sobre un área determina del suelo. De igual forma, se desarrolla el concepto de intervención, como una acción que sirve para ejecutar obras nuevas, ampliaciones o intervenciones, movimiento de tierras y demoliciones mismas que deben contar con el permiso de intervención emitido por el ente de control competente. A partir del Título II se desarrollan los tipos de intervenciones y sus aspectos generales, así encontramos:

Intervenciones que no requieren permiso municipal, estas están desarrolladas en 14 numerales del art. 12. Su condición es que no exista modificación de la estructura general del inmueble y que respeten lo establecido en la Ordenanza que Regula El Uso, Gestión y Aprovechamiento del Suelo Urbano y Rural del Cantón Cuenca, Actualiza El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la Sanción del Plan de Uso y Gestión de Suelo.

Intervenciones que requieren permiso de la Dirección General de Control Municipal o Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural, constan a partir del art. 13 y son aquellas que se realizan en los predios dentro del cantón Cuenca, y que no sean competencia de la Comisión de Gestión Ambiental o de la Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales.

Intervención menor, entendida como la actividad antrópica que genera una obra nueva, ampliación, rehabilitación o modificación de un inmueble hasta máximo los



cincuenta metros cuadrados. Esta debe contar con el permiso de la Dirección General de Control Municipal o Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales quienes autorizan la intervención a realizar en el predio. La vigencia del Permiso de Intervención Menor será de dos años calendario a partir de la fecha de emisión.

Intervención mayor, es aquella actividad que genera una obra nueva, ampliación, rehabilitación o modificación de un inmueble que supera los cincuenta metros cuadrados. De igual forma esta requiere del permiso emitido por la Dirección General de Control Municipal o los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, la vigencia de Permiso de Intervención Mayor será de tres años contados a partir de la fecha de su emisión.

Intervención especial, es aquella que por sus características técnicas constructivas y el tipo de área en la que se ejecuta, el Gobierno Autónomo Municipal del cantón Cuenca establece una regulación especial contenida en la sección IV (Ordenanza Que Controla y Sanciona El Uso y Ocupación Del Suelo En El Cantón Cuenca, 2024).

Este capítulo continúa abordando temas como la demolición, movimiento de tierras y recuperación del bien público o espacio público.

El segundo libro de esta Ordenanza trata sobre todo lo referente al Uso del Suelo, entendido como el destino que se le asigna al suelo según su clasificación y subclasificación, para establecer las actividades que se pueden ejecutar en él. Estas actividades requieren del permiso municipal otorgado por la Dirección General de Control Municipal, Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales o quien haga sus veces, de acuerdo a su competencia territorial, y están clasificadas en ciclo clases especificadas en el art. 44. Así mismo, en los artículos subsiguientes se determina los requisitos para obtener el permiso municipal, el contenido del mismo, la negativa del permiso municipal y la actualización de datos del permiso municipal.

Por su parte, el Procedimiento Administrativo Sancionador por Uso y Ocupación del Suelo en el Cantón Cuenca, está contenido en el Libro Tercero, en el que a partir del Título II se regula lo referente a el inicio del proceso sancionador; así manda a que este podrá sea iniciado de oficio por los entes competentes cuando se presuma la existencia de una infracción administrativa, sin embargo, cualquier persona podrá denunciar de manera verbal o escrita el cometimiento de una infracción. Esta denuncia contendrá, la descripción del hecho, la ubicación del predio en el que se cometió la infracción y

evidencias que puedan verificar el hecho. Posterior a la denuncia se inicia las investigaciones que determinaran el hecho, la persona infractora, su domicilio y demás aspectos importantes.

Cuando se traten de infracciones referentes a la Ocupación de Suelo se debe emitir el informe que será puesto a conocimiento del propietario del predio; en el caso de que el informe no sea recibido de manera personal, este se colocará en un lugar accesible y visible del predio. En este informe se establecerá un plazo de 10 días para que se regularice la intervención, si esto sucede se archivará el proceso con la debida justificación. Por su parte, en infracciones por el Uso de Suelo, el informe se pondrá en conocimiento del propietario del establecimiento o actividad, en el que igual se establecen 10 días para la regularización. Si al ciudadano se le confiera el Permiso Municipal de Uso de Suelo, el Ente de Control archivará el proceso con la debida motivación. Por último, si ninguna de estas circunstancias suceda, es decir, no se regularice la situación o no se obtenga el respectivo permiso, se emitirá el informe técnico cuyo contenido está regulado en el art. 65 que será remitido a la unidad competente que de inicio al Proceso Administrativo Sancionador.

El inicio del Proceso Sancionador le corresponde a la Unidad Administrativa Sancionadora como ente que tiene la facultad para el ejercicio de la potestad sancionadora. La sanción administrativa será entendida como la consecuencia jurídica que surge por el incumplimiento de las obligaciones, que se imputa a los individuos que incurran en las conductas tipificadas como infracción en la presente Ordenanza. Es importante destacar que como lo manda el art. 69 de la presente Ordenanza este procedimiento tiene que estar en total consonancia con lo establecido en el Código Orgánico Administrativo.

Continuando con el procedimiento, la Ejecución de la Resolución Administrativa Sancionadora se desarrolla en el Capítulo III; con la ejecución forzosa de la resolución, cuando el administrado no cumpla con la obligación determinada en el acto administrativo que se le impuso, así, para que esta prospere se necesitan dos requisitos.

1. Inexistencia de acción judicial a ejercitar, es decir, que la propia Ley no haya establecido un mecanismo de ejecución con intervención de los jueces.

2. Resistencia al cumplimiento voluntario de la resolución emitida dentro del proceso administrativo sancionador, para lo que la autoridad establecerá el término de

treinta (30) días (Ordenanza Que Controla y Sanciona El Uso y Ocupación Del Suelo En El Cantón Cuenca, 2024).

Seguido de ello y acorde al plazo determinado en la resolución, el órgano sancionador oficiará a la Dirección General de Control Municipal, Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, Entes de Control competentes y a la Dirección General Financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca, a fin de que remitan en el término de tres días el informe del cumplimiento o incumplimiento de lo dispuesto por la autoridad. Esta norma, concluye regulando lo correspondiente a las Multas Compulsorias, multa impuesta por la administración de forma proporcional y progresiva al infractor, hasta lograr el cumplimiento efectivo del acto administrativo ejecutoriado; sus particularidades están contenidas en el art. 89 de la Ordenanza.

### **2.3. Infracciones al uso y ocupación del suelo en Cuenca**

Cuando hablamos de infracciones y sanciones referentes al uso y ocupación del suelo debemos remitirnos a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUS) como Ley principal en donde se exponen las diferentes herramientas y conceptos urbanísticos para comprender la planificación del territorio en relación al Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y demás herramientas complementarias, así como los diversos mecanismos de gestión de suelo que son necesarios para la correcta administración de sus recursos por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) es la herramienta principal para planificar el desarrollo y organizar el territorio a nivel descentralizado; a través de este plan, se regulan el uso y la ocupación del suelo, estableciendo la ubicación de todas las actividades en el territorio y las normativas correspondientes. Por su parte, el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) permite al Estado, mediante los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, asegurar que la propiedad cumpla con su función social y ambiental, estableciendo normas urbanísticas que determinan los derechos y deberes de los propietarios sobre sus terrenos o edificaciones.

Es así que, los principales fines que persigue esta ley son establecer la obligatoriedad para los municipios de contar con estos instrumentos que buscan uniformar y estandarizar la clasificación del suelo y la creación de zonas homogéneas para la planificación urbana, tomando en cuenta la morfología del territorio, sus usos, tratamientos, ocupaciones y aprovechamiento. A más de ello, la norma pretende garantizar una gestión eficaz del suelo y la administración de sus recursos que permita asegurar un acceso y uso equitativo de sus potencialidades, utilizando las herramientas, normas y procedimientos previstos en la ley (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Esta norma establece que toda actividad que se desarrolle en un determinado territorio ya sea por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entidades públicas o mixtas, personas naturales o jurídicas de derecho público o privado están obligadas a aplicar las disposiciones contempladas en esta ley. El art. 12 titulado, Instrumentos para el Ordenamiento Territorial, en su numeral tercero determina que,

(...) Los instrumentos para el ordenamiento territorial de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales son los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes complementarios, aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales en el ámbito de sus competencias (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Estos planes complementarios son herramientas de planificación subordinadas al PDOT, esto significa que no pueden alterarlos, sino que deben ajustarse a las directrices que estos establecen. En consecuencia, los planes complementarios que se desarrollan por los niveles de gobierno cantonales se aplican a áreas más pequeñas del territorio y tienen como objetivo prevenir y mitigar los efectos sobre el entorno urbano cercano, por lo que estas zonas requieren un enfoque específico y diferenciado.

En la LOOTUGS (2016), están clasificadas las infracciones a los procesos de habilitación de suelo y edificación que tramitan los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales como entes competentes para determinar la responsabilidad de las personas naturales y jurídicas públicas o privadas que incurran en el cometimiento de infracciones leves y graves a la gestión del suelo.

En los artículos subsiguientes al mencionado se determinan las Infracciones Leves y su correspondiente sanción. Así se tiene que, son susceptibles de una sanción entre el 10% de un salario básico unificado y cincuenta salarios básicos unificados las siguientes infracciones:

- Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción:
- Sin los correspondientes permisos municipales o metropolitanos exigidos por la autoridad competente.
- Que incumplan o excedan lo estipulado en los permisos administrativos emitidos por la autoridad competente.
- No asumir las cargas urbanísticas y las cesiones de suelo obligatorias, impuestas por el planeamiento urbanístico, por la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Realizar fraccionamientos del suelo que contravengan lo establecido en los planes de uso y gestión de suelo y en sus instrumentos complementarios.
- Obstaculizar o impedir la función de inspección de la autoridad municipal o metropolitana competente (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Las infracciones graves serán sancionadas entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general, estas infracciones son:

- Ejecutar obras de infraestructura, edificación o construcción:
  - a) Sin la correspondiente autorización administrativa y que irroguen daños en bienes protegidos.
  - b) Sin las correspondientes autorizaciones administrativas que supongan un riesgo para la integridad física de las personas.
- Que incumplan los estándares nacionales de prevención y mitigación de riesgos y la normativa nacional de construcción. En estos casos se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo.
- Comercializar lotes en urbanizaciones o fraccionamientos o cualquier edificación que no cuente con los respectivos permisos o autorizaciones, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales del caso (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

Es preciso recordar que los instrumentos complementarios a este cuerpo normativo que deben ser emitidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen que estar acorde a las infracciones y sanciones establecidas en esta ley. Por su parte, el art. 115 es claro al mandar que cuando los Gobiernos Autónomos Descentralizados que sean competentes para la aplicación de las sanciones previstas en la presente Ley se deberá observar el procedimiento y los recursos administrativos previstos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Como se analizó anteriormente, en Cuenca el cuerpo normativo encargado de determinar las diferentes infracciones y sanciones respecto del suelo es la Ordenanza que Controla y Sanciona el Uso y Ocupación del Suelo en el Cantón Cuenca (2024). Es nueva norma clasifica las infracciones desde el título IV capítulo II de una manera novedosa, comparándolas con las Ordenanzas que la precedían. Están desarrolladas desde el art. 74 hasta el art. 83 las infracciones respecto a la Ocupación del suelo, estas son:

- Por incumplimiento de obligaciones del propietario: en leves.
- Imputables al técnico a cargo de la intervención: en leves y graves.
- En el proceso de intervención: en leves.
- Por ocupación de suelo: en leves y graves.
- Por uso de suelo: en leves, graves y muy graves (Ordenanza Que Controla y Sanciona El Uso y Ocupación Del Suelo En El Cantón Cuenca, 2024).

En primer lugar, las infracciones por incumplimiento de las obligaciones del propietario en la Ocupación del suelo están contenidas seis numerales del art. 77, únicamente son de nivel leve y su sanción corresponde al cincuenta por ciento (50%) de un salario básico unificado del trabajador en general. Las infracciones imputables al técnico a cargo de la intervención, respecto a la Ocupación del suelo son leves, cuando su sanción puede equivaler al cincuenta por ciento (50%) de un salario básico unificado o a un salario básico completo. Las infracciones graves serán sancionadas con diez salarios básicos unificados de trabajador en general, a más de la suspensión definitiva del proceso en la plataforma municipal. Las infracciones respecto a la ocupación del suelo en el proceso de intervención son de nivel leve y su correspondiente sanción es un salario básico unificado. Por ocupación del suelo, se dividen en leves, cuya sanción

puede ser el 20%, 25%, 30% o 35 % del avalúo constante en el Informe Técnico emitido por el Ente de Control, a partir del 30% también se impone como sanción la demolición. Las infracciones graves por ocupación del suelo serán sancionadas entre 50 y 100 salarios básicos, según sea el caso también cabe otras sanciones, como demolición recuperación de espacio público, restitución del bien al estado inicial, remediación ambiental y todas las técnicamente justificadas y consideradas dentro del proceso. Las muy graves se sancionarán con el diez por ciento (10%) adicional al porcentaje del valor de la multa de las infracciones graves.

Las infracciones referentes al Uso del suelo se clasifican a partir del art. 84, estas son:

- Leves
- Graves
- Muy graves

Se regulan las infracciones leves, cuya sanción será el cincuenta por ciento (50%) de un salario básico unificado del trabajador en general. Las graves se sancionarán según el primer numeral del art. 85 con el doble del valor de la tasa no cancelada por la obtención del Permiso Municipal de Uso de Suelo (PMUS); el segundo caso la sanción será un salario básico unificado del trabajador, a más de realizar el proceso correspondiente para la obtención del Permiso Municipal de Uso de Suelo (PMUS) y para la ocupación de retiro frontal; en el tercer numeral la sanción será de dos salarios básicos unificados del trabajador en general, a más de la liberación del espacio ocupado. Las infracciones muy graves se dividen en dos numerales del art 87, de esta manera se tiene que en el primer caso la sanción será de diez salarios básicos, clausura del establecimiento y relocalización de la actividad; en el segundo caso cabe la sanción de veinte salarios, clausura del establecimiento y relocalización de la actividad.

### **3. CAPITULO 3**

#### **3.1. Análisis del juzgamiento a las infracciones sobre el Uso y Ocupación del suelo**

A lo largo del primer tema presentado en este capítulo se pretende mediante una revisión documental de un caso concreto analizar el trámite 024-2023INST llevado a cabo por la Unidad Sancionadora del Gobierno Autónomo descentralizado del Cantón Cuenca, con la finalidad de identificar como se desarrolla el juzgamiento de infracciones administrativas en materia de uso y ocupación del suelo. Se pretende verificar el respectivo cumplimiento de las distintas etapas que lleva el Procedimiento Administrativo Sancionador acorde al Código Orgánico Administrativo (COA), Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) y a las distintas Ordenanzas expedidas por el Cantón Cuenca que actuarán como complemento a las leyes principales utilizadas.

Acorde al informe técnico No. 24731 de fecha 26 de enero del 2023 se determinó la existencia de un predio con clave catastral 580200207, ubicado en la ciudad de Nulti; dentro del informe se estableció que el predio no contaba con los permisos habilitantes para la intervención que se estaba ejecutando. Esta intervención hacía referencia a un relleno conformado por material ajeno al de la zona que ocasionaba el taponamiento de una acequia que servía para drenar el agua del lugar. Se concluyó que la intervención no tenía los permisos municipales, ni parroquiales necesarios y sobre todo que esta intervención no era susceptible de legalización. El proceso empieza según lo establecido en el art. 178 del COA, en el que se describe a la denuncia como el acto por el que cualquier persona pone en conocimiento, de un órgano administrativo, la existencia de un hecho que puede constituir fundamento para iniciar las actuaciones de las administraciones públicas.

El fundamento legal que se desarrolló en este informe fue que, acorde al convenio de delegación de competencias celebrado entre el GAD Municipal de Cuenca y el GAD Parroquial de Nulti, el GAD Parroquial a través de su Unidad Técnica de Control era el ente encargado de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo. Se determinó que la propietaria del predio se encontraba infringiendo el art.16 de la Ordenanza de Control para Las Zonas Urbana, Rural y de Expansión Urbana del Cantón Cuenca (2021), misma que manda a que cuando se vayan a ejecutar obras de cualquier



naturaleza, estas deben estar sujetas en cada caso a los condicionamientos y regulaciones constantes en la recopilación de normas y reglamentos pertinentes. Otra circunstancia importante que se determinó fue que el predio se emplazaba en un sector de planeamiento del territorio rural, de influencia inmediata en el cual se asienta una zona de inestabilidad latente y alta amenaza debido a fenómenos de remoción de masa alta y muy alta en donde era imposible ejecutar una intervención de este tipo.

La Ordenanza que Regula el Régimen Administrativo Sancionador del Cantón Cuenca del año (2020) manda a que los encargados de realizar actuaciones previas dentro de los procesos sancionadores serán los funcionarios y servidores técnicos de las diferentes dependencias del GAD Municipal o de los GADs Parroquiales que cuenten con la delegación de competencias de conformidad a la legislación vigente. El objetivo de estas actuaciones es determinar con la mayor precisión posible las responsabilidades a los presuntos infractores sobre los hechos susceptibles de motivar el inicio de los procedimientos sancionadores. Por su parte, la Ordenanza de Control para el Suelo Urbano, Rural y de Expansión Urbana del año (2021), especificaba que los órganos competentes para dar inicio a las actuaciones previas en materia de uso y ocupación del suelo serán los entes de la Dirección General de Control Municipal, Dirección General de Áreas Históricas y Patrimoniales, sus delegados, o los GADs Parroquiales, Rurales que cuenten con competencias de Uso y Ocupación de Suelo.

En el caso referido se procede a notificar en el predio de la señora propietaria Carmen Narváez Lucero; el art.178 del COA establece que como conclusión de las actuaciones previas se deberá expedir un informe que será puesto en conocimiento de la persona interesada, para que se ejerza el derecho a la defensa, en este informe la persona infractora deberá manifestar su criterio en relación con los documentos y los hallazgos preliminares, en un plazo de diez días posteriores a su notificación. La información contenida en documentos generados a partir de las actuaciones previas puede servir como instrumentos de prueba, para ello, se debe poner en conocimiento de aquello a la persona interesada, tomando en cuenta su postura que deberá ser incorporada en el informe con el que se concluye la actuación previa. Lo mismo lo establece la Ordenanza (2020), que actúa como complemento al COA al mencionar que cuando ya se haya identificado una infracción el órgano correspondiente debe emitir el informe técnico cuyo contenido se desarrolla en el art. 11 de este cuerpo legal, para luego poner en conocimiento de la Unidad Administrativa Sancionadora para el inicio del juzgamiento.

Teniendo presente aquello, la parte accionante supo manifestar que ella es legítima propietaria del predio indicado, y que como lo manda el art. 66 de la Constitución de la República se le debe garantizar el derecho a la propiedad privada, además manifestó ser una persona en condición de vulnerabilidad por pertenecer al grupo de la tercera edad y por padecer una enfermedad. Explicó que al momento del supuesto cometimiento de la infracción ella se encontraba fuera del país, situación que decía iba a probar con los respectivos registros migratorios, sin embargo, alega que cuando retornó a su lugar de residencia se dio cuenta que el predio de su propiedad estaba siendo utilizado como bodega de materiales pétreos por parte de su vecino, por lo aseguraba no ser responsable de la infracción por la que la administración pública pretendía juzgarla.

A fecha 19 de Diciembre del 2022 se emite la boleta de citación, en donde se solicita a la ciudadana comparecer el día 21 de diciembre del mismo año a fin de realizar la respectiva inspección técnica en el predio. En el mismo documento se deja constancia que la parte accionada no justificó en el tiempo pertinente los permisos correspondientes para tal intervención, por lo tanto, se remitió el informe técnico a la Unidad Sancionadora a que activen el proceso de juzgamiento. A más de ello, la supuesta infractora no compareció en la fecha correspondiente, lo que dio como consecuencia que el comisario deje constancia de la no comparecencia y abra la causa a prueba por el término de 6 días.

Con todo ello, el 07 de Marzo del 2023 se genera el Acto Administrativo de Inicio u Orden de Procedimiento Primero, en el que se avoca conocimiento de la causa por parte del Funcionario Instructor de la Unidad Sancionatoria, en el que se deja establecido lo por menores del caso y se determina que de ser encontrada culpable la persona juzgada se le impondrá una sanción conforme a lo establecido en el capítulo III art. 111 de la LOOTUGS (2016). Como lo mandan los cuerpos legales pertinentes, la notificación del Acto Administrativo de Inicio se realizará mediante dos boletas entregadas en dos días distintos con la documentación adjunta correspondiente a informe técnico y oficio de la dependencia correspondiente, situación que fue cumplida oportunamente en este trámite (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Posterior a ello, la parte accionada le correspondió realizar el Escrito de contestación que acorde a la ley, es el que da inicio al juzgamiento. Dentro de él la persona juzgada se pronuncia sobre la veracidad de las pretensiones referidas y sobre

todo indica categóricamente si es o no responsable de lo que se le acusa. La propietaria del predio refirió negar absolutamente todo de lo que se le acusaba, exponía su condición de vulnerabilidad y dejó por sentado que actuaría prueba testimonial, pericial y documental. Continuando con el trámite, se declaró abierto el término probatorio de diez días, conforme el Art. 255 del COA. Por parte de la administración pública deja constancia que forma parte de su prueba el Oficio Nro. GAD-NULTI-UTCP-2023- 0015-0, de fecha 26 de enero de 2023 y el informe técnico de la intervención realizada N° 24731, de fecha 26 de enero de 2023.

En fecha 17 de abril del 2023 se emite el correspondiente Dictamen de Instrucción, cuyo contenido está desarrollado a partir del art.3 de la Ordenanza que Regula el Régimen Administrativo Sancionador. En este se determinó aspectos tales como: los datos personales de la señora inculpada, la relación circunstancial del hecho factico y la determinación de la infracción administrativa con todas sus circunstancias. Se manifestó que teniendo presente que la propietaria del predio no desvirtuó los hechos imputados en el informe técnico de la intervención realizada se demostró el incumplimiento del artículo 16 de La Ordenanza de Control para Las Zonas: Urbana, de Expansión Urbana y Rural del Cantón Cuenca; por ello, se le impondría una sanción conforme lo determinado en el capítulo III, artículo 111 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, norma en la cual se determina la responsabilidad del administrado, generada en base al art. 112 como infracción leve, la cual será sancionada con el art. 114 de la mentada ley (LOOTUGS). Por último, se concluyó que por medio de secretaría se corra traslado con el expediente original de la instrucción al coordinador de la Unidad Administrativa Sancionadora, para que se realice el respectivo sorteo, mismo que acorde a lo regulado por la ley este se hará en el término de un día (Ordenanza que Regula El Régimen Administrativo Sancionador En El Cantón Cuenca, 2020).

En fecha 16 de mayo del 2023 se dicta Resolución Administrativa, señalando que la prueba de la Administración Municipal goza de legalidad y legitimidad; se declaró con lugar el trámite administrativo seguido en contra de la propietaria del predio y posterior a ello se emite la carta de pago consecuencia de la infracción juzgada dentro de este trámite, dando con esto fin al proceso de juzgamiento de esta infracción administrativa.

### **3.2. Efectividad del procedimiento administrativo sancionador sobre las infracciones al uso y ocupación del suelo**

Cuando referimos a la efectividad de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, se vuelve necesario remitirnos en primer lugar a los principios estudiados anteriormente, pues estos son los que determinaran o marcaran el terreno para que los procesos de sanción obedezcan a las garantías del procedimiento delimitadas en el art. 248 del COA, mismas que estas previstas tanto para la Administración Pública como para los Administrados. La primera garantía que se desarrolla supone la debida separación entre la función instructora encargada de dar inicio al juzgamiento, realizar la investigación, practicar prueba y emitir un Dictamen. Posterior a ello se activa la función sancionadora, que es la encargada de que el Dictamen sea remitido para ser sorteado a un Funcionario Sancionador que finalmente emita la Resolución Administrativa que dará fin al proceso de juzgamiento de las distintas infracciones administrativas (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Si en un procedimiento administrativo sancionador no hay una debida separación entre la función instructora y la sancionadora, seguramente existirán graves violaciones a las garantías del debido proceso determinadas en la Constitución de la Republica. Por ejemplo, se podría ocasionar un fuerte conflicto de intereses, ya que la misma persona o entidad que investiga (función instructora) también impondría la sanción (función sancionadora), lo que generaría una grave falta de objetividad, haciendo evidente la falta de imparcialidad. La función instructora debe ser imparcial y objetiva, mientras que la función sancionadora debe ser ejercida por una autoridad competente y separada, sin embargo, si no hay separación, la toma de decisiones arbitrarias estarían contribuyendo a la violación de los principios fundamentales que la ley establece para este tipo de trámites, ya que las entidades públicas podrían abusar de su poder y tomar decisiones sin una debida fundamentación.

Siguiendo con el segundo numeral de este texto normativo, se define que no cabe la imposición de una sanción sin que antes se haya tramitado el necesario procedimiento. Aquello encuentra fundamento, por ejemplo, en los principios de legalidad y tipicidad, que exponen en rasgos simples la necesidad de que la conducta sujeta a sanción, a más de estar descrita en la ley, tiene que estar en una total coincidencia con el hecho y la sanción. Sin embargo, cuando este artículo refiere al

*necesario procedimiento*, nos da a entender que no únicamente basta con que la sanción esta descrita en la ley, sino que a más de ello deberá especificar y desarrollar el trámite respectivo en cuanto a todas las etapas y tiempos que debe cumplir los procesos de sanción.

Los siguiente dos numerales también refieren a la exigencia del cumplimiento de las garantías básicas del debido proceso, en aspectos tales como la notificación de las diligencias, identificación del inculpado entre otras; por último, la presunción de inocencia debe ser tratada como tal, hasta que exista un acto en firme contrario.

La efectividad del Procedimiento Administrativo sancionador únicamente podrá llegar a configurarse en la medida que se cumplan con todas sus garantías, es decir no basta únicamente con que obedezca a uno o dos de los numerales analizados a lo largo de este artículo, si no que se necesita que todos los cuatro aspectos, separación de funciones, el necesario procedimiento administrativo, cumplimiento de las garantías del debido proceso y el derecho a la presunción de inocencia sean cumplidos en su integralidad para que los procesos de sanción causen los efectos jurídicos que la ley determina, esto es asegurar el cumplimiento de los intereses legítimos de la administración pública.

La efectividad del procedimiento administrativo sancionador es fundamental para el buen funcionamiento del Estado de derecho y la protección de los derechos de los ciudadanos. Cuando los ciudadanos saben que existen mecanismos claros y eficientes para sancionar infracciones, es más probable que respeten las normas, lo que a su vez promueve un ambiente de confianza y seguridad en la sociedad. Además, un procedimiento administrativo sancionador efectivo asegura que las sanciones sean impuestas de manera justa y proporcional, respetando siempre los derechos fundamentales de los involucrados.

Así mismo, la transparencia y la claridad en los procedimientos son esenciales para mantener la legitimidad de las acciones del Estado. Un sistema que funcione adecuadamente garantiza que las decisiones se tomen sobre la base de pruebas sólidas y dentro de un marco legal claro, lo que previene posibles abusos de poder. Esto no solo protege a los ciudadanos, sino que también refuerza la confianza en las instituciones públicas.

Sin embargo, de esto se colige otro aspecto imprescindible para la efectividad del proceso sancionador administrativo y este es la necesaria capacitación que deben tener los distintos funcionarios sobre la aplicación de la normativa necesaria para juzgar infracciones administrativas. La capacitación de los funcionarios públicos en las diversas normas que rigen el procedimiento administrativo sancionador no solo fortalece las competencias técnicas de los funcionarios, sino que también promueve un enfoque ético y responsable en el ejercicio de sus funciones. En primer lugar, un adecuado conocimiento permite a los funcionarios comprender en profundidad las normativas que regulan este procedimiento, asegurando que las decisiones tomadas sean justas y basadas en el marco legal vigente. La falta de conocimiento o la interpretación incorrecta de las normas contribuiría, otra vez a problemas de abuso de poder, arbitrariedades y, en última instancia, a la vulneración de derechos fundamentales.

La formación continua en estas materias ayuda a los funcionarios a mantenerse actualizados sobre cambios legislativos y jurisprudenciales, lo que es esencial en un entorno jurídico en constante evolución. Esto no solo mejora la calidad del servicio público, sino que también aumenta la confianza de la ciudadanía en las instituciones, al saber que están dirigidas por profesionales capacitados y comprometidos con la legalidad. Otro aspecto importante es que la capacitación fomenta un enfoque proactivo en la prevención de conflictos y en la resolución adecuada de los mismos. Funcionarios bien entrenados son capaces de identificar y abordar situaciones problemáticas antes de que escalen, lo que contribuye a un ambiente de convivencia pacífica y ordenada en la sociedad.

En esta investigación mediante la implementación de un diseño metodológico basado en encuestas dirigidas a funcionarios de la Unidad Sancionadora del GAD Municipal de Cuenca, se llevó a cabo la recolección y análisis de datos cuantitativos, lo que permitió alcanzar las siguientes conclusiones:

En primer lugar, se preguntó al primer funcionario si considera que la nueva Ordenanza que regula el uso y ocupación del suelo en el Cantón Cuenca incluye disposiciones que agilizen el proceso de juzgamiento de las infracciones relacionadas. Su respuesta fue que se encontraba medianamente de acuerdo. Por otro lado, el segundo encuestado expresó estar de acuerdo en que esta ordenanza efectivamente facilitaría el proceso de sanción.

La segunda pregunta buscó identificar si, a juicio de los funcionarios sancionadores, la reciente publicación de la ordenanza contiene disposiciones que beneficien a los ciudadanos que enfrentan juicios. El primer encuestado se mostró en desacuerdo con esta afirmación, mientras que el segundo manifestó estar medianamente de acuerdo.

Finalmente, la tercera interrogante se centró en si el periodo en el que la ciudad de Cuenca careció de una ordenanza de control y sanción sobre el uso del suelo tuvo como consecuencias un vacío legal que dificultó el juzgamiento de las infracciones pertinentes. Ambos funcionarios coincidieron en que sí, reconocen la existencia de dicho vacío legal.

En conclusión, la implementación de la nueva Ordenanza que regula el uso y ocupación del suelo en el Cantón Cuenca ha suscitado diversas opiniones entre los funcionarios de la Unidad Sancionadora. Aunque hay un consenso en que la ordenanza tiene el potencial de agilizar el proceso de sanción de infracciones, las percepciones sobre su efectividad en beneficio de los ciudadanos son mixtas. Mientras un funcionario considera que las disposiciones no son del todo favorables, el otro muestra una postura más optimista, indicando que existe margen de mejora.

Así mismo, el reconocimiento de un vacío legal durante el tiempo en que la ciudad careció de un marco normativo adecuado destaca la necesidad urgente de regulaciones claras que faciliten el juzgamiento efectivo de las infracciones. Este vacío no solo complicó el trabajo de los funcionarios, sino que también pudo haber perjudicado a los ciudadanos en su derecho a un proceso justo.

En suma, la capacitación y la claridad en la aplicación de la nueva ordenanza son cruciales para garantizar que se logren los objetivos propuestos y se fortalezcan las garantías de los ciudadanos. Es imperativo que se continúe evaluando la efectividad de esta normativa y se realicen ajustes necesarios para optimizar su funcionamiento, contribuyendo así a un desarrollo urbano más ordenado y justo en Cuenca.

## CONCLUSIONES

El Derecho Administrativo Sancionador es fundamental en el marco del Derecho Administrativo, ya que regula la potestad sancionadora del Estado y establece un conjunto de normas y procedimientos para imponer sanciones cuando los ciudadanos o las propias entidades públicas infringen disposiciones legales. Este derecho busca equilibrar el poder del Estado con los derechos de los ciudadanos, previniendo abusos y garantizando justicia en las sanciones impuestas. Para regular la potestad sancionadora de la administración pública, el Derecho Administrativo Sancionador se basa en varios principios fundamentales, estos principios, aplicados en el contexto administrativo, aseguran que las sanciones se lleven a cabo respetando los derechos de los ciudadanos y el debido proceso, tal como lo estipula la Constitución y el Código Orgánico Administrativo.

En el contexto ecuatoriano, los GAD Municipales, tienen autonomía política, administrativa y financiera, lo que les permite imponer sanciones dentro de su jurisdicción a través de ordenanzas y reglamentos locales. Según el artículo 238 de la Constitución de Ecuador, los GAD tienen la facultad de crear normativas específicas y sancionar infracciones en áreas de su competencia, como la gestión del suelo y el orden territorial. El Derecho Administrativo Sancionador y la potestad sancionadora de los GAD en Ecuador son instrumentos que permiten regular la conducta de los ciudadanos y de la administración pública, siempre bajo principios que aseguren justicia, equidad y respeto a los derechos individuales.

En el segundo capítulo se evidenció que, con la implementación del Código Orgánico Administrativo (COA) en 2017, el Ecuador unificó el procedimiento administrativo sancionador, promoviendo una mayor coherencia y uniformidad en las sanciones administrativas. Esto representó un avance significativo al reducir la discrecionalidad de cada institución, asegurando que todos los procesos sigan un marco común.

En el caso de Cuenca, la Ordenanza de Control para el Suelo Urbano, Rural y de Expansión Urbana del 2021 fue derogada debido a críticas sobre su proceso de formulación, particularmente por la falta de participación ciudadana y las "multas excesivas". Este evento destacó la importancia de una gestión participativa en la



creación de normativas que afectan a la comunidad, subrayando que la aceptación y aplicación de normas efectivas requieren del apoyo y comprensión de los ciudadanos.

La derogación de normativas en Cuenca creó un vacío legal, afectando la capacidad de regulación y sanción sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. La falta de planificación urbanística actualizada, alineada con el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) y el Plan de Ordenamiento Territorial (PDOT), ha demostrado ser una barrera para la implementación efectiva de controles administrativos, resaltando la necesidad de planes de desarrollo territorial adaptados y actualizados.

Las ordenanzas y normativas sancionadoras en Cuenca reflejan una preocupación por la proporcionalidad en la imposición de sanciones. La actualización reciente en la ordenanza (2024) ha añadido distinciones claras entre infracciones leves, graves y muy graves, adecuando las sanciones a la naturaleza de la infracción y permitiendo medidas como multas proporcionales y acciones de remediación. La jerarquía normativa del COA establece un marco rector al que deben supeditarse las ordenanzas municipales, garantizando así la supremacía de la legislación nacional sobre las normas locales. Sin embargo, este marco también presenta desafíos para los GAD, que deben crear normativas que sean compatibles con las disposiciones nacionales y reflejen, a la vez, las particularidades de su territorio y población.

Finalmente, en el último capítulo se destacó que la implementación de un procedimiento administrativo sancionador efectivo depende del cumplimiento riguroso de sus garantías básicas, como la separación de funciones, la legalidad en la sanción, el debido proceso y la presunción de inocencia. Este cumplimiento asegura que el proceso no solo respete los derechos de los involucrados, sino que refuerce la legitimidad y confianza en las instituciones públicas.

La formación continua de los funcionarios encargados de los procesos sancionadores es crucial para evitar interpretaciones erróneas de la normativa y posibles abusos de poder. Una capacitación adecuada no solo mejora el conocimiento técnico y ético de los funcionarios, sino que también contribuye a la correcta aplicación de las normas, a la prevención de conflictos y a la garantía de los derechos ciudadanos.

La falta temporal de una ordenanza de control en Cuenca, generada tras la derogación de las normativas anteriores, creó un vacío legal que complicó la administración y el juzgamiento de infracciones en materia de uso y ocupación del

suelo. Este vacío afectó tanto a los funcionarios, que se vieron limitados en su capacidad de sancionar, como a los ciudadanos, quienes enfrentaron incertidumbre sobre las normativas aplicables.

Aunque la nueva Ordenanza de Uso y Ocupación del Suelo en Cuenca ha sido vista como una herramienta para agilizar los procesos sancionadores, las opiniones de los funcionarios sobre su efectividad son diversas. Algunos perciben la normativa como un avance, mientras que otros dudan de su impacto favorable para los ciudadanos, lo que sugiere la necesidad de ajustes y mejoras continuas en la ordenanza.

Para alcanzar los objetivos de desarrollo urbano justo y ordenado en Cuenca, es indispensable una evaluación constante de la normativa, que permita hacer ajustes en su implementación. Esto asegura que la normativa sancionadora esté alineada con las necesidades de la comunidad y cumpla con los principios de justicia y equidad en la administración del suelo. Es así que, el fortalecimiento del proceso sancionador en Cuenca requiere tanto de una normativa clara y bien estructurada como de funcionarios capacitados y un sistema de evaluación que permita la actualización de las normas según las necesidades y realidades del cantón. Esto contribuirá a un desarrollo urbano más justo, ordenado y en armonía con los derechos de la ciudadanía.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acta de La Sesión Extraordinaria Del Concejo Municipal Del Cantón Cuenca Celebrada El Viernes Veinte y Tres de Julio Del Dos Mil Veinte y Uno. (2021). <https://www.cuenca.gob.ec/content/acta-de-la-sesi%C3%B3n-extraordinaria-del-concejo-municipal-del-cant%C3%B3n-cuenca-celebrada-el-92>
- Acta de La Sesión Extraordinaria Del Concejo Municipal Del Cantón Cuenca Celebrada El Viernes Veinte y Tres de Julio Del Dos Mil Veinte y Uno. (2021).
- Andrade Arrieta, I. F. (2021). *La etapa de instrucción dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador en el GAD Municipal de Riobamba*. <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/12240>
- Cano, T. (1995). *Derecho Administrativo Sancionador*.
- Código Orgánico Administrativo (2017). <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). [www.lexis.com.ec](http://www.lexis.com.ec)
- Constitución de La República Del Ecuador, 449 Registro Oficial 25 (2008). [www.lexis.com.ec](http://www.lexis.com.ec)
- Cueto Pérez, M. (n.d.). *Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Tipicidad y responsabilidad*. Retrieved November 18, 2024, from <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9603/9607#:~:text=el%20principio%20de%20tipicidad%20es,la%20sanci%C3%B3n%20que%20llevar%20aparejada>.
- Fernandez Ruiz, J. (2016). *El Derecho Administrativo*. <https://works.bepress.com/luiggiv-santycabrera/241/>
- Galvis Gaitán, F. (2021). *Manual de Derecho Urbanístico* (Segunda). Editorial Temis S.A.
- García, T., & Fernández, R. (2000). *Curso de Derecho Administrativo. I*.
- Gongora, G. (n.d.). *El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Constitucional Mexicana*.
- Gonzalez, J. (1998). *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*.
- Guevara, M. (2016). *Análisis del Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*.
- Kryvoi, Y., & Matos, S. (2021). Non-Retroactivity as a General Principle of Law. *Utrecht Law Review*, 17(1), 46–58. <https://doi.org/10.36633/ULR.604>
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016). <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>

- Orbegoso Silva, M. (2020). The principle of legality: An approximation from the social state of law. *Ius et Veritas*, 2020(60), 198–209. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.010>
- Ordenanza de Control Para El Suelo Urbano, Suelo Rural y Suelo Rural de Expansión Urbana Del Cantón Cuenca (2021). <https://www.cuenca.gob.ec/content/ordenanza-de-control-para-el-suelo-urbano-suelo-rural-y-suelo-rural-de-expansi%C3%B3n-urbana-del>
- Ordenanza de Control Para Las Zonas Urbana, de Expansión Urbana y Rural Del Cantón Cuenca (1995).
- Ordenanza Derogatoria a La Ordenanza de Control Para El Suelo Urbano, Suelo Rural y Suelo Rural de Expansión Urbana Del Cantón Cuenca (2021). <https://www.cuenca.gob.ec/content/ordenanza-derogatoria-la-ordenanza-de-control-para-el-suelo-urbano-suelo-rural-y-suelo-rural>
- Ordenanza Que Controla y Sanciona El Uso y Ocupación Del Suelo En El Cantón Cuenca (2024).
- Ordenanza Que Regula El Régimen Administrativo Sancionador En El Cantón Cuenca (2020). <https://www.cuenca.gob.ec/content/ordenanza-que-regula-el-r%C3%A9gimen-administrativo-sancionador-en-el-cant%C3%B3n-cuenca>
- Romero Noboa, W. P., Alvaracin Gavilanez, M. A., & Iguasnia Vallejo, J. P. (2024). Los procedimientos especiales en el derecho administrativo ecuatoriano: aplicación y evolución. *Estudios y Perspectivas Revista Científica y Académica*, 4(1), 284–303. <https://doi.org/10.61384/r.c.a..v4i1.100>
- Vergara Blanco, A. (2004). Esquema de los principios del Derecho Administrativo Sancionador. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 11(2), 137–147. <https://doi.org/10.22199/s07189753.2004.0002.00008>

## ANEXOS

### CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA LAS ENCUESTAS

Usted ha sido invitado a participar en el estudio titulado “EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CUENCA” que es parte del trabajo de titulación previa a la obtención del título de abogado por la Universidad del Azuay de la estudiante ESTHEPHANY DANIELA CELLERI PONCE, dirigido por el Doctor JAVIER CRISTOBAL CORDERO LOPEZ.

La participación en esta actividad es voluntaria y no involucra ningún daño o peligro para su salud física o mental. Usted puede negarse a participar en cualquier momento del estudio/entrevista sin que deba dar razones para ello, ni recibir ningún tipo de sanción.

Los datos obtenidos serán de carácter confidencial, se guardará el anonimato, estos datos serán organizados con un número asignado a cada participante, la identidad de los participantes, estará disponible sólo para el personal que realiza el estudio y se mantendrá de forma completamente confidencial. Los datos estarán a cargo del estudiante y director de este estudio para el posterior desarrollo de informes y del trabajo de titulación indicado.

Las informaciones recolectadas no serán usadas para ningún otro propósito, además de los señalados anteriormente, sin su autorización previa y por escrito.

He leído el documento, entiendo las declaraciones contenidas en él y la necesidad de hacer constar mi consentimiento, para lo cual lo firmo libre y voluntariamente, recibiendo en el acto copia de este documento ya firmado.

Yo, ....., cédula de identidad....., de nacionalidad....., consiento en participar en la investigación denominada: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CUENCA

He sido informado de los objetivos de la investigación.

- Corresponde a la sección en donde se firma el Consentimiento.
- Incluye información clara y precisa de la investigación, relativa al propósito del estudio, modalidad de participación, riesgos y beneficios, voluntariedad, derecho a conocer los resultados, derecho a retirarse del estudio en cualquier momento, voluntariedad, derecho a conocer los resultados y confidencialidad.

---

Nombre y Apellido

---

Firma

---

Fecha

## FORMATO DE ENCUESTAS

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CUENCA

Usted ha sido invitado a participar en el estudio titulado “EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CUENCA” que es parte del trabajo de titulación previa a la obtención del título de abogado por la Universidad del Azuay de la estudiante ESTHEPHANY DANIELA CELLERI PONCE, dirigido por el Doctor JAVIER CRISTOBAL CORDERO LOPEZ.

1. ¿Considera usted que la nueva Ordenanza que controla y sanciona el uso y ocupación del suelo en el Cantón Cuenca incluye disposiciones que agilizen el proceso de juzgamiento de las infracciones referentes al suelo?
  - a) De acuerdo
  - b) En desacuerdo
  - c) Medianamente de acuerdo
  
2. ¿Considera usted que la reciente publicación de la ordenanza mencionada contiene disposiciones que beneficien a los ciudadanos que enfrentan juicios referentes a la gestión del suelo?
  - a) De acuerdo
  - b) En desacuerdo
  - c) Medianamente de acuerdo
  
3. ¿Considera usted que en si el periodo en el que la ciudad de Cuenca careció de una ordenanza de control y sanción sobre el uso y ocupación del suelo tuvo como consecuencias un vacío legal que dificultó el juzgamiento de las infracciones pertinentes?
  - a) De acuerdo
  - b) En desacuerdo
  - c) Medianamente de acuerdo