

UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

CONFLICTO ENTRE LA ORDENANZA MUNICIPAL “INVASIÓN CARRIL DE METROVÍA” CON EL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL.

TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO A OPTAR EL GRADO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES JUZGADOS Y DE LA REPÚBLICA.

RICARDO ALFREDO ESCOBAR GRANDA

MSC. CRISTHIAN CASTRO VESLASTEGUÍ

SAMBORONDON, MAYO DEL 2025

APROBACIÓN DEL TUTOR.

En mi calidad de tutor de **RICARDO ALFREDO ESCOBAR GRANDA**, estudiante de la Facultad de Derecho, Política y Desarrollo de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo.

CERTIFICO

Que, una vez analizado el trabajo de titulación titulado **CONFLICTO ENTRE LA ORDENANZA MUNICIPAL “INVASIÓN CARRIL DE METROVÍA” CON EL CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL.**

presentado como requisito previo a obtener el grado de Abogado, el mismo cumple con los requisitos y méritos académicos, razón por la cual lo **APRUEBO** en su totalidad.

Msc. José Cristhian Castro Velastegui

TUTOR

Información del Autor

Ricardo A. Escobar

Tecnólogo Superior en Criminalística

Tecnológico Universitario Argos

Agencia de Tránsito y movilidad de Guayaquil

Universidad Espíritu Santo – Ecuador

riescobar@uees.edu.ec

Facultad de Derecho EdificioP, Universidad Espíritu Santo, Km. 2.5

Vía Puntilla Samborondón.

DEDICATORIA:

Agradezco en primer lugar al creador, por haberme dado la oportunidad de estudiar en esta prestigiosa universidad, por haberme concedido un trabajo el cual me brinda los recursos económicos suficientes para costear todo lo referente a los gastos que ocupa la carrera. Por haberme dado salud e inteligencia para vencer cada obstáculo que se me presentó durante mis estudios de grado.

Agradezco en segundo lugar a mi esposa, hijos, padres y hermano, por haber sido mi apoyo emocional durante todo este tiempo de estudios, los cuales con sus palabras y consejos me ayudaron psicológicamente a no rendirme y seguir adelante con este proyecto.

AGRADECIMIENTO:

Un especial agradecimiento a mis jefes y compañeros de trabajo de la agencia de tránsito y movilidad de Guayaquil por el apoyo brindado durante el tiempo de estudios en cuestiones de horarios laborables y permisos requeridos.

RESUMEN:

El presente artículo científico, analiza el conflicto normativo que se genera entre el artículo 5 Gaceta Municipal # 4 de fecha 1 de agosto del 2023 “Ordenanza Municipal reformatoria y codificación de la ordenanza que crea y reglamenta el sistema integrado de transporte masivo urbano de la ciudad de Guayaquil – Sistema Metrovía” “Ingreso al carril exclusivo del sistema de transportación rápida Metrovía”, y el artículo 391 numeral 3 del “Código Orgánico Integral Penal (COIP) “La o el conductor que invada con su vehículo las vías exclusivas asignadas a los buses de transporte rápido.” Se estudia la jerarquía normativa dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, el principio de legalidad y favorabilidad, la competencia normativa entre el gobierno autónomo descentralizado municipal de Guayaquil (GADMG) y la legislación nacional. El objetivo es determinar cuál norma es la que debe de prevalecer al momento de emitir la sanción correspondiente para este tipo de infracción, y cuáles son las implicaciones jurídicas para los ciudadanos.

Palabras clave:

Ordenanza Municipal, COIP, Metrovía, jerarquía normativa, competencias normativas.

ABSTRACT:

This scientific article analyzes the regulatory conflict that arises between Article 5 of the Municipal Gazette No. 4, dated August 1, 2023, "Municipal ordinance amending and coding the ordinance that creates and regulates the integrated urban mass transportation system of the city of Guayaquil - Metrovía System" "Entry into the exclusive lane of the Metrovía rapid transportation system", and Article 391, paragraph 3 of the "Comprehensive Organic Criminal Code (COIP) "The driver who invades with his or her vehicle the exclusive lanes assigned to rapid transportation buses." This article examines the normative hierarchy within the Ecuadorian legal system, the principle of legality and favorableness, and the normative jurisdiction between the Decentralized Autonomous Municipal Government of Guayaquil (GADMG) and national legislation. The objective is to determine which law should prevail when issuing the corresponding sanction for this type of infraction, and what the legal implications are for citizens.

Keywords:
Municipal Ordinance, COIP, Metrovía, normative hierarchy, normative jurisdiction.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema jurídico ecuatoriano reconoce un conjunto jerarquizado de normas que deben estar en armonía entre sí, sometidas a la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, CRE) a fin de garantizar la seguridad jurídica, como lo podemos observar en el artículo 425 de la CRE que indica lo siguiente:

> El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos[1].

Sin embargo, en la práctica, pueden presentarse conflictos normativos, por ejemplo, el contenido en el artículo 5 de la Ordenanza Municipal de Guayaquil publicada en la Gaceta Municipal # 4, de fecha 1 de agosto de 2023, mediante la cual se sanciona la invasión del carril exclusivo de la Metrovía.

El conductor en general que ingresare, invadiere u obstaculizare el carril exclusivo del Sistema Metrovía, será sancionado con multa equivalente al 25% de un salario básico unificado del trabajador en general y en caso de reincidencia será del 50% de un salario básico unificado[2].

[1] Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 202.
[2] Ordenanza reformatoria y codificación de la ordenanza que crea y reglamenta el sistema integrado de transporte masivo urbano de la ciudad de Guayaquil – “Sistema Metrovía”. Gaceta Municipal 4 del martes 1 de agosto de 2023, pág. 4.

Al leer el Código 391, numeral 3 del Código Orgánico Integral Penal (en adelante, COIP), se puede observar que la misma conducta está tipificada, pero con una sanción diferente e incluso más benigna.

Es una contravención de tránsito de sexta clase la o el conductor que invada con su vehículo las vías exclusivas asignadas a los buses de transporte rápido, con una sanción pecuniaria del 10% de un salario básico unificado del trabajador general y reducción de tres puntos en su licencia de conducir[3].

Este estudio se centra en el conflicto jurídico que surge entre la norma municipal y la norma penal nacional, con el fin de aclarar si la coexistencia de ambas es legítima o si existe un conflicto de competencia y aplicación en el contexto jurídico sancionatorio de esta infracción de tránsito en Guayaquil.

Uno de los aspectos que ha generado mayor debate y controversia es el tipo de sanción que reciben los conductores que a diario invaden los carriles exclusivos de la Metrovía, el cual es un sistema de transporte masivo que ha transformado la movilidad urbana en la ciudad.

La implementación de la Metrovía, representó un avance significativo en la modernización del transporte público, contribuyendo a reducir la congestión vehicular, mejorar la calidad del aire, acortar las distancia y tiempos de recorrido, y promover un sistema de movilidad más eficiente y sostenible.

Esta ordenanza busca regular y sancionar las conductas que implican invadir los carriles exclusivos, entendiendo que dichas acciones no solo obstaculizan el

[3] Código Orgánico Integral Penal,2021, pág.144.

funcionamiento del sistema de transporte, sino que también representan un riesgo para la seguridad vial y la integridad física de los usuarios. La regulación municipal, en su intención de mantener el orden y la seguridad en el sistema, ha establecido sanciones que buscan disuadir estas conductas y promover el respeto por las normas de movilidad urbana.

No obstante, este marco normativo municipal ha entrado en conflicto con las disposiciones del COIP, en el artículo anteriormente nombrado. La ambigüedad y la interpretación de estos preceptos legales generan un conflicto jurídico en cuanto a cuál normativa debe prevalecer y cómo deben aplicarse en casos concretos, especialmente cuando las acciones de los conductores se enmarcan en una misma conducta que, si bien está siendo sancionado bajo una normativa municipal, también se está sancionando bajo la legislación nacional como podemos evidenciar en el presente artículo científico.

Este escenario plantea varias cuestiones fundamentales para el ámbito jurídico: ¿Cuál es la jerarquía normativa aplicable en estos casos? ¿Cómo deben interpretarse y aplicarse conjuntamente la ordenanza municipal y el COIP cuando sus disposiciones parecen ser contradictorias? ¿Qué criterios deben seguir las autoridades para determinar si una invasión del carril de la Metrovía constituye una infracción administrativa o una infracción penal? La resolución de estas interrogantes es esencial para garantizar la correcta aplicación del derecho, la protección de los derechos de los ciudadanos y la promoción de una convivencia armónica en el espacio público urbano.

En el presente artículo científico se abordarán los fundamentos jurídicos de ambos instrumentos normativos, se analizarán los casos prácticos y se propondrán criterios para una adecuada aplicación del marco legal en estos casos. La finalidad es contribuir a la comprensión del conflicto y ofrecer orientaciones que permitan a las autoridades, operadores de justicia y conductores entender las implicaciones legales de sus acciones en el espacio público, promoviendo así una convivencia más segura y respetuosa.

La normativa municipal y la legislación penal refleja un desafío importante en la gestión de la movilidad urbana y la seguridad ciudadana en Guayaquil. La definición clara de los límites y la jerarquía normativa, así como la interpretación coherente de las disposiciones legales, son fundamentales para resolver estos conflictos y garantizar la efectiva protección de los derechos de todos los usuarios viales involucrados.

La discusión que se presenta en este artículo científico busca contribuir a esa finalidad, promoviendo un análisis integral y fundamentado desde la perspectiva jurídica.

2. MARCO TEÓRICO Y MARCO NORMATIVO.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (en adelante, INEC)[4], el último censo realizado por el gobierno ecuatoriano en el 2022 indica que la ciudad de Guayaquil tiene una población de habitantes de 2,746,403, la cual la hace la ciudad

[4] Instituto nacional de estadística y censo (INEC), https://cubos.inec.gob.ec/AppCensoEcuador/

más poblada de Ecuador. Por ende, el parque automotor de Guayaquil es grande y tiende al aumento.

El cabildo municipal, a través de la Alcaldía de la ciudad y a través de sus concejales, aprobaron la Ordenanza Municipal “Ordenanza Municipal reformatoria y codificación de la ordenanza que crea y reglamenta el sistema integrado de transporte masivo urbano de la ciudad de Guayaquil – Sistema Metrovía.” Publicada en su gaceta # 4, artículo 5, a fin de regular una sanción al momento de que un conductor ingrese al carril único de la metrovía.

En virtud de la ordenanza antes expuesta, los agentes de tránsito municipal de Guayaquil al momento de observar la contravención, proceden a detener el vehículo y emitir la citación por el artículo de la ordenanza municipal antes mencionado, inclusive, en las paradas de la metrovía existen dispositivos electrónicos (cámaras) que emiten una sanción para este tipo de contravención.

Tomando en cuenta que el salario básico unificado del trabajador en general para el año 2025 está en $ 470 dólares americanos según el ministerio de trabajo en base al Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2024-300. Esto quiere decir que la sanción para vehículos particulares por ingresar al carril de la metrovía en Guayaquil según lo indicado en la ordenanza municipal es de 117.50 por primera vez, y en caso de reincidencia el valor aumenta hasta los 235 dólares.

Sin embargo, dentro del catálogo de tipificación del COIP, podemos observar que ya existe una sanción estipulada para este tipo de conductas.

Volviendo a tomar en cuenta que el salario básico unificado del trabajador en general está en $ 470 dólares americanos. Esto quiere decir que la sanción por

ingresar a las vías exclusivas asignadas a los buses de transporte rápido (incluye carril de metrovía en Guayaquil), según el COIP es de $ 47 dólares americanos. Y reducción de tres puntos en la licencia de conducir de los 30 que comienza teniendo una licencia de conducir en el Ecuador.

Ambas normas castigan la misma conducta, pero con sanciones jurídicas distintas. En este marco se puede observar que se está vulnerando el artículo 424 y el 425 de la CRE.

2.1. CONCEPTO DE ORDENANZA MUNICIPAL

Según el jurista Ecuatoriano Dr. José Suig Nagua en su obra Derecho Municipal, el concepto de ordenanza municipal es el siguiente: *“*son normas de carácter general con aplicaciones en todo el territorio cantonal, con rango inferior a la ley, a través de las cuales se desarrolla todo el contenido competencial del gobierno municipal[5].*”*

Se puede decir también, que las Ordenanzas Municipales son normas jurídicas de carácter local que emiten las Alcaldías o los Concejos Municipales de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, GADS) para regular aspectos específicos de la gestión y el orden en la ciudad. Estas ordenanzas establecen reglas, obligaciones, derechos y procedimientos relacionados con diferentes áreas como urbanismo, comercio, medio ambiente, seguridad ciudadana, servicios públicos,

[5] *Suig Nagua, Derecho municipal,* Ecuador,2017, pág22.

tránsito, entre otros, con el fin de promover el bienestar y ordenamiento de la ciudad.

2.2. DEFINICIÓN DE COIP

El COIP es la legislación penal ecuatoriana que establece las normas y procedimientos relacionados con la criminalidad, los delitos, las penas y las medidas de protección. Su objetivo principal es regular el sistema penal del país de manera integral, garantizando los derechos de las víctimas y los acusados, y promoviendo la justicia y la seguridad ciudadana.

3. ANÁLISIS DEL CONFLICTO JURÍDICO

3.1. JERARQUÍA NORMATIVA - CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA

El Artículo 424 de la CRE indica lo siguiente: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica[6].”

El artículo 76 numeral 5 del CRE indica que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que

[6] Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 201.

contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora[7].

En este punto se establece la jerarquía normativa, ubicando a la Constitución como una norma de mayor jerarquía que las ordenanzas municipales. Esto sugiere que, en principio, la sanción penal del COIP debería prevalecer.

3.2. JERARQUÍA NORMATIVA – COIP

El artículo 5 numeral 2 del COIP dentro de los principios procesales habla sobre el principio de favorabilidad indicando lo siguiente: "En caso de conflicto entre dos normas de la misma materia, que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción[8]."

Este principio de favorabilidad ratifica que la norma que debe de prevalecer al momento de sancionar la infracción debe de ser la del COIP y no la de la Ordenanza Municipal.

3.3. COMPETENCIA NORMATIVA DE LOS GADS SEGÚN LA CRE, Y EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, (EN ADELANTE, COOTAD)

Los artículos 238, 240, y 264 en su numeral 6 de la CRE dan libertad a los Gobierno Autónomos descentralizados (en adelante, GADS) para tener autonomía propia sobre sus territorios.

[7] *Ibid, p.37*
[8] Código Orgánico Integral Penal,2021, pág.8.

"Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana[9]."

> Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales[10].

"Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal[11]."

Por su parte el artículo 55 en su literal F y el artículo 57 del COOTAD también dan autonomía a los GADS dentro de sus territorios.

"Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal[12]."

Al concejo municipal le corresponde lo siguiente: "El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado

[9] Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 123.
[10] *Ibid, p.124.*
[11] *Ibid, p.130.*
[12] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.2019, pág. 29.

Municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones, y regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor[13].”

Según la CRE y el COOTAD, los GADS tienen competencia para dictar normas en base al tránsito dentro de su jurisdicción, siempre que no contradigan leyes nacionales. La emisión de ordenanzas debe orientarse a regular aspectos administrativos o sancionadores en materias que no estén contempladas penalmente por el COIP; y deben sujetarse a la ley a la CRE.

4. ANTINOMIAS

Una antinomia en el ámbito del derecho, es un conflicto entre dos normas que se contradicen entre sí y que, en principio, ambas están vigentes y podrían aplicarse a un mismo caso. Es decir, es cuando hay dos disposiciones legales incompatibles que generan incertidumbre sobre cuál debe aplicarse, en otras palabras, si no está claro cuál norma tiene prioridad, hay una antinomia.

El derecho utiliza criterios específicos para resolver una antinomia, llamados criterios de resolución de conflictos normativos, por ejemplo, la norma de mayor jerarquía debe de prevalecer, o la norma más favorable, es la que se debe de aplicar.

El COIP es una ley orgánica a nivel nacional que debe de respetarse como tal, mientras que la ordenanza municipal es una norma de nivel inferior, emitida por el GAD de Guayaquil. Si hablamos de principio de jerarquía normativa, según el

[13] *Ibid, p.30.*

artículo 425 de la CRE, las normas inferiores deben respetar las superiores, por lo tanto, si hay contradicción en una de estas, va a prevalecer la norma del COIP.

Si bien es cierto ambas normas sancionan el mismo hecho de invadir el carril exclusivo de la metrovía, pero con diferente sanción económica, y en el COIP se agrega reducción de puntos en la licencia de conducir. Violaría un mandato constitucional a la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Los municipios conforme al artículo 264 numeral 6 pueden regular el tránsito dentro de su jurisdicción siempre que no contradigan la ley nacional, solo pudiendo imponer sanciones administrativas, sin interferir en materias ya reguladas penalmente por el COIP**.**

Se Podría argumentar que la ordenanza es más específica al referirse exclusivamente a la Metrovía (sistema propio de transporte en Guayaquil). Sin embargo, el COIP ya regula una sanción para los vehículos que invadan las vías exclusivas de transporte rápido a nivel nacional, y es una ley de mayor jerarquía, por lo que una ordenanza municipal no puede prevalecer en jerarquía a la ley nacional.

La ordenanza puede ser inaplicable o inconstitucional si su aplicación conlleva una doble sanción o si contradice al COIP.

5. METODOLOGÍA

5.1. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo y jurídico-dogmático, centrado en el análisis documental de normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia. Se propone estudiar cómo interactúan los distintos niveles normativos dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano y cómo se resuelve el conflicto entre una ordenanza municipal y una norma de rango legal superior, utilizando como base la teoría de la jerarquía normativa de Hans Kelsen.

5.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Este estudio es de tipo exploratorio, descriptivo y analítico, ya que busca describir un fenómeno jurídico específico, el conflicto entre normas de diferente jerarquía, y analizar sus implicaciones dentro del marco constitucional ecuatoriano.

5.3. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Análisis documental: Se revisaron textos legales como la Constitución del Ecuador, el COIP, el COOTAD, y la ordenanza municipal antes mencionada.

Doctrina jurídica: Se consultó la obra de Hans Kelsen “Teoría pura del derecho”

5.4. ANÁLISIS DE LA JERARQUÍA NORMATIVA SEGÚN KELSEN

Según Hans Kelsen en su obra Teoría Pura del Derecho, “el orden jurídico es una estructura jerárquica en la cual las normas inferiores deben estar subordinadas a las superiores[14].”

Esta concepción, conocida como Pirámide de Kelsen, establece el siguiente orden:

- Constitución.
- Leyes orgánicas y ordinarias.
- Reglamentos.
- Ordenanzas municipales.

Según el Jurista austriaco, y su teoría revolucionaria del siglo XX, este buscó separar completamente el derecho de la moral, la política, la sociología y cualquier otro elemento externo. Por eso la llamó "pura", es decir, purificada de elementos ajenos al derecho en sí.

Para Kelsen, el derecho debía ser estudiado como un sistema normativo, no como un conjunto de valores morales o ideologías políticas. Su análisis es formal y estructural, y estudia cómo está construido el derecho, cómo se organizan sus normas, y cómo se relacionan entre sí.

Kelsen propuso según su idea que el derecho está estructurado como un orden jerárquico de normas, lo que popularmente se conoce como la "Pirámide de Kelsen"

[14] *Kelsen, Hans. Teoría Pura del derecho, traducido en su segunda edición por Roberto J. Vernengo*, México,1982.

(aunque él no la dibujó como tal, la metáfora piramidal sirve para entender su teoría).

El autor explica que las normas jurídicas no están todas al mismo nivel, sino que se ordenan en niveles de superioridad y subordinación, por ejemplo, cada norma inferior depende de una norma superior para su validez, una norma inferior solo es válida si fue creada conforme a lo que establece una norma superior. Así se forma una cadena de validez normativa.

Este sistema culmina en una norma fundamental supuesta, que es la base de todo el orden jurídico. Kelsen la llamó la Grundnorm, lo que en nuestro sistema jurídico vendría a ser como (La constitución de la república)

Para Kelsen, el rango normativo era importante por cuanto aseguraba el orden, la coherencia, y unidad del sistema jurídico. Si una norma inferior contradice una norma superior, entonces es inválida, o puede ser declarada inconstitucional o inaplicable.

Kelsen insistía en que la validez jurídica de una norma no depende de su contenido moral o justo, sino de si fue creada conforme a las reglas de producción jurídica establecidas por una norma superior.

Por ejemplo, si una ordenanza municipal establece una sanción, esta norma solo será válida si no contradice lo dispuesto por una ley nacional o la constitución. Si lo hiciera, debería ser anulada o ignorada, por estar en conflicto con una norma superior.

Para Kelsen, el Derecho debía ser un sistema cerrado, lógico y coherente, como las matemáticas. Por eso, su enfoque es formalista. No se pregunta si una ley es justa o injusta, sino si es jurídicamente válida, es decir, si fue creada conforme al procedimiento y las reglas que establece el sistema jurídico.

Esta lógica también lleva a una idea central: la validez no se mide por el contenido, sino por la forma. Una ley injusta puede ser válida si fue hecha correctamente. Y una ley "buena" puede ser inválida si fue hecha sin competencia o fuera del marco normativo.

5.5. JERARQUÍA NORMATIVA EN EL ECUADOR

De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 425, las normas del ordenamiento jurídico se jerarquizan de la siguiente manera:

- La Constitución.
- Los tratados internacionales.
- Las leyes orgánicas.
- Las leyes ordinarias.
- Los decretos-leyes de urgencia económica.
- Los reglamentos.
- Las ordenanzas.
- Las demás normas de inferior jerarquía.

Por tanto, las leyes orgánicas como el COIP prevalecen sobre las ordenanzas municipales.

La CRE es la norma suprema. De ella se derivan leyes como el COIP, y a su vez, los (GADs), como el Municipio de Guayaquil, pueden dictar ordenanzas, pero estas deben ajustarse al marco legal y constitucional.

Por eso, si una ordenanza municipal contradice una ley nacional como el COIP, entra en conflicto con la jerarquía normativa, y según la teoría de Kelsen, debe ser considerada nula o inaplicable.

5.6. APLICACIÓN PRÁCTICA AL CASO METROVÍA

La pirámide de Kelsen nos enseña que el derecho funciona como un sistema estructurado y coherente. Las normas de menor jerarquía, como las ordenanzas municipales, deben alinearse con las normas superiores, como las leyes orgánicas y la Constitución.

Por tanto, en el caso de la Metrovía de Guayaquil, la ordenanza municipal no puede imponer una sanción que entre en conflicto con el COIP, pues de hacerlo violaría la estructura jerárquica del orden jurídico ecuatoriano, tal como lo planteó Hans Kelsen en su teoría pura del Derecho.

5.7. TÉCNICAS DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA APLICADAS

En el presente análisis se han aplicado técnicas de investigación jurídica implícita o explícitamente, varias técnicas o métodos de interpretación jurídica. Estas técnicas son esenciales para resolver antinomias normativas y determinar qué norma debe prevalecer. A continuación, se detallan:

- **Interpretación sistemática:**

La cual Consiste en interpretar una norma en relación con el resto del ordenamiento jurídico**,** considerando su lugar dentro del sistema normativo.

Interpretando la ordenanza municipal dentro del sistema jurídico ecuatoriano**,** ubicándola en el nivel inferior de la pirámide de Kelsen**,** por debajo del COIP y de la Constitución.

Se evaluó si la ordenanza armoniza o entra en conflicto con el resto del sistema legal, especialmente con el COIP.

- **Interpretación jerárquica o conforme a la jerarquía normativa:**

Esta interpretación parte del principio de jerarquía normativa en donde las normas inferiores deben subordinarse a las superiores.

Utilizando la pirámide normativa de Kelsen para determinar que el COIP, como ley orgánica nacional, tiene mayor jerarquía que una ordenanza municipal.

Se concluyó que, si la ordenanza contradice al COIP, debe prevalecer la ley superior, y la norma inferior será inaplicable.

- **Interpretación teleológica o finalista:**

Buscó el fin, propósito o espíritu de la norma, es decir, para qué fue creada.

Se logró analizar que tanto el COIP como la ordenanza buscan proteger el uso exclusivo de los carriles de transporte rápido**,** garantizando el orden del tránsito y la seguridad vial.

Sin embargo, se determinó que el COIP impone una sanción menos severa, mientras que la ordenanza tiene una finalidad sancionatoria administrativa.

- **Interpretación conforme a la Constitución:**

Toda norma debe ser interpretada de manera que no vulnere la Constitución**;** en caso de duda, debe preferirse la interpretación que resguarde los derechos y principios constitucionales**.**

Considerando el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 76 numeral 5 de la carta magna**,** que permite aplicar la sanción más favorable en el caso de la existencia de una norma de la misma materia, pero con sanciones diferentes.

Al aplicar este principio, se concluye que sancionar penal y administrativamente la misma infracción puede vulnerar la Constitución, lo que inhabilitaría la aplicación concurrente de ambas normas.

- **Interpretación por especialidad:**

Cuando dos normas entran en conflicto, y una es más específica, esta puede prevalecer sobre la general.

Podría argumentarse que la ordenanza municipal es más específica porque regula un sistema de transporte exclusivo local (la Metrovía).

Sin embargo, se concluyó que esta técnica no puede aplicarse en contra de la jerarquía normativa, por lo que no anula la superioridad del COIP como ley penal nacional.

6.CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES

Existencia de un conflicto normativo de jerarquía:

El análisis revela un conflicto jurídico entre una norma de rango inferior (ordenanza municipal) y una norma de rango superior (ley orgánica nacional). La conducta de invadir el carril exclusivo de la Metrovía es sancionada tanto por la Ordenanza Municipal de Guayaquil (con una multa administrativa) como por el COIP (con sanción penal), lo cual genera un problema de superposición normativa.

Prevalencia normativa del COIP sobre la ordenanza municipal:

De acuerdo con el artículo 425 de la Constitución del Ecuador y la doctrina kelseniana sobre la jerarquía normativa, las leyes orgánicas, como el COIP, prevalecen sobre las ordenanzas municipales. Por tanto, en caso de contradicción o duplicidad sancionadora, la disposición del COIP debe primar.

Invasión de competencias por parte del municipio de Guayaquil:

Al sancionar una conducta ya prevista como infracción penal por una norma nacional, el Municipio de Guayaquil incurre en una extralimitación de

competencias, contraviniendo el principio de legalidad y el reparto competencial establecido en la Constitución.

Desarmonización normativa:

Esta situación refleja una falta de armonización entre las normativas locales y nacionales, lo cual afecta la seguridad jurídica y el respeto a la jerarquía del orden jurídico. También genera confusión en la ciudadanía sobre cuál es la sanción aplicable y qué entidad tiene la competencia para imponerla, e incluso podría generar ambigüedad o subjetividad del funcionario sancionador el cual podría aplicar A o B sanción de acuerdo a su libre albedrío.

6.2. RECOMENDACIONES

Se recomienda que el GAD municipal revise, reforme, o de ser necesario derogue la disposición la Gaceta Municipal 4, artículo 5, del 1 de agosto de 2023, para evitar duplicidad con el COIP. Esta reforma de ser el caso que se diera, debe alinearse con el principio de jerarquía normativa y evitar conflictos con normas de mayor rango.

Se recomienda también establecer un mecanismo de cooperación entre GAD municipal y el legislador nacional, para que las normativas locales se construyan en armonía con el marco legal superior. Esto incluye procesos de revisión conjunta de ordenanzas que regulen materias coincidentes.

Implementar programas de formación jurídica dirigidos a concejales, funcionarios municipales y asesores legales es necesario, estos programas deben de estar

orientados a fortalecer el conocimiento sobre la jerarquía normativa, el principio de legalidad y los límites de la potestad sancionadora.

Por último, se debería de solicitar a través de una acción de inconstitucionalidad la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 5 de la ordenanza municipal “Ordenanza Municipal reformatoria y codificación de la ordenanza que crea y reglamenta el sistema integrado de transporte masivo urbano de la ciudad de Guayaquil – Sistema Metrovía”

Bibliografía

Constitución de la República del Ecuador. *(Registro Oficial 449 del 20 de octubre del 2008) (CRE).*

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.2019. 29.

Código Orgánico Integral Penal, 2021. 144.

Constitución de la República del Ecuador. *(Registro Oficial 449 del 20 de octubre del 2008) (CRE).*

Guayaquil, M.I Municipalidad de. *Ordenanza reformatoria y codificación de la ordenanza que crea y reglamenta el sistema integrado de transporte masivo urbano de la ciudad de Guayaquil – “Sistema Metrovía”. Gaceta Municipal 4 del martes 1 de agosto de 2023.* 4.

INEC, Instituto nacional de estadística y censo. [En línea] https://cubos.inec.gob.ec/AppCensoEcuador/.

Kelsen, Hans. traducido en su segunda edición por Roberto J. Vernengo. 1982. *Teoría Pura del Derecho.* México : s.n., 1982.

Nagua, Suig. 2017. *Derecho Municipal.* Ecuador : s.n., 2017. 22.