



*Asesorías y Tutorías para la Investigación Científica en la Educación Puig-Salabarría S.C.  
José María Pino Suárez 400-2 esq a Lerdo de Tejada, Toluca, Estado de México. 7223898475*

RFC: ATII20618V12

**Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.**

<http://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/>

**Año: VII      Número:3      Artículo no.:48      Período: 1ro de mayo al 31 de agosto del 2020.**

**TÍTULO:** El control constitucional de ordenanzas municipales en Ecuador.

**AUTORES:**

1. Máster. Olger Quizhpe Castro.
2. Maestra. Janeth González Malla.
3. Máster. Jenny Ojeda Chamba.

**RESUMEN:** Este artículo analiza el control de constitucionalidad realizado a ordenanzas municipales en Ecuador, en función de la jurisprudencia aprobada por la Corte Constitucional; por cuanto, pone de relieve, que el mayor número de normas impugnadas y declaradas inconstitucionales durante los últimos diez años, corresponde precisamente a ordenanzas municipales. En este sentido, se intenta determinar, si las sentencias emitidas por el órgano jurisdiccional garantizaron la supremacía constitucional, y si protegieron estructuralmente los derechos fundamentales. Se utilizó una metodología cuali-cuantitativa en el análisis doctrinario, normativo y jurisprudencial del control constitucional de normas. Los resultados muestran creciente participación de la ciudadanía en el planteamiento de acciones de inconstitucionalidad y la existencia de anomalías en el ejercicio de la potestad legislativa de los gobiernos municipales.

**PALABRAS CLAVES:** Control constitucional, ordenanzas municipales, Corte Constitucional, derechos fundamentales, inconstitucionalidad.

**TITLE:** The constitutional control of municipal ordinances in Ecuador.

**AUTHORS:**

1. Máster. Olger Quizhpe Castro.
2. Maestra. Janeth González Malla.
3. Máster. Jenny Ojeda Chamba.

**ABSTRACT:** This article analyzes the constitutionality control carried out by municipal ordinances in Ecuador, based on the jurisprudence approved by the Constitutional Court; because, it emphasizes that the greatest number of contested and declared unconstitutional norms during the last ten years, corresponds precisely to municipal ordinances. In this sense, it is tried to determine, if the sentences emitted by the jurisdictional organ guaranteed the constitutional supremacy, and if they structurally protected the fundamental rights. A qualitative-quantitative methodology was used in the doctrinal, normative and jurisprudential analysis of the constitutional control of norms. The results show a growing participation of citizens in the planning of unconstitutional actions and the existence of anomalies in the exercise of the legislative power of municipal governments.

**KEY WORDS:** Constitutional Control, Municipal Ordinances, Constitutional Court, Fundamental Rights, Unconstitutionality.

**INTRODUCCIÓN.**

En los últimos años, la dimensión constitucional se ha posicionado dentro de las democracias contemporáneas; en este contexto, la Constitución se configura como la primera fuente de las fuentes del Derecho, que “prevalece y se impone a todas las demás de origen legislativo y gubernamental”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Parada, R. *Derecho Administrativo. Tomo I*, 24<sup>o</sup> edición. Madrid: OPEN Ediciones Universitarias, 2014, 43.

Para garantizar la supremacía de la Constitución sobre las demás normas, se han diseñado sistemas de control constitucional<sup>2</sup> integrados por “diversos medios, jurídicos, políticos y sociales que buscan asegurar la primacía normativa de la Constitución, sobre el contenido, procedimiento de formación y aplicación de otras normas jurídicas infraconstitucionales<sup>3</sup>. Estos sistemas intentan proteger la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, a través de una acción o proceso de inconstitucionalidad.

Es por ello, que actualmente el control de constitucionalidad se configura como, uno de los principales temas de debate político, por cuanto representa una reformulación de la distribución del poder, al establecer como clave de cierre del sistema un organismo judicial que controla la observancia de la constitución por parte de las demás ramas y órganos<sup>4</sup>.

En Ecuador, el control de constitucionalidad ha atravesado por un proceso evolutivo particular.<sup>5</sup> Sin embargo, desde las reformas constitucionales de 1996, pero sobre todo a partir de la expedición de la

---

<sup>2</sup> Ramón Parada, sostiene que, para garantizar la supremacía de la Constitución sobre las demás normas, son tres las soluciones arbitradas: 1. La norteamericana o de control difuso, que nos es otra cosa que remitir a los jueces ordinarios, bajo el control último del Tribunal Supremo, la apreciación de la constitucionalidad de las leyes como motivo de su aplicación a casos concretos. El respeto al principio de división de poderes impide que los jueces puedan declarar la nulidad de la norma, a la vez el principio de «vinculación más fuerte» que los jueces mantienen con la Constitución le obliga a inaplicar la ley cuando entiendan que es contraria a aquella. 2. La francesa o de control previo, mediante sometimiento de la norma antes de su publicación y vigencia a un análisis sobre su constitucionalidad por un Consejo Constitucional. Este sistema ofrece indudables ventajas para la seguridad jurídica, pues los destinatarios de la norma no se ven en el trance de dudar de su validez cuando ya ha sido objeto de publicación oficial. 3. La de control concentrado en un Tribunal Constitucional que tiene específicamente reservada esa función. En este sistema, el común de los jueces y tribunales solo tiene la posibilidad de rechazar la aplicación de la ley en caso en que, en un primer análisis, la estimen contraria al Constitución, pero sin posibilidad de declarar la invalidez de la norma, que han de remitir al juicio del Tribunal Constitucional. Este es el sistema austriaco, inspirado en la obra de Kelsen (para quien el Tribunal Constitucional ejerce una legislación negativa al declarar la invalidez de las Leyes).

<sup>3</sup> Grijalva, A. *Evolución histórica del Control Constitucional de la Ley en el Ecuador*. En Ayala Mora, E. (editor). *Historia Constitucional. Estudios comparativos*. Quito: Corporación Editora Nacional. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014, 330.

<sup>4</sup> Habermas, J. *Factibilidad y validez. Capítulo VI Justicia y legislación, sobre el papel y legitimidad de la justicia constitucional*. Madrid: Trotta, 1998, 312.

<sup>5</sup> Ferrajoli, L. *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Madrid Editorial Trotta, 2007, 66. En esta obra se cita a Kelsen, H., en “La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional, [1928], en Id., *Escritos sobre la democracia y el socialismo, selección y presentación de J. Ruíz Manero*, Debate, Madrid, 1988, 109.

Constitución de 1998<sup>6</sup>, existe un sistema de control de los actos de poder público, “que despliega sus efectos sobre todos los ámbitos de la administración estatal y sobre todas las materias”<sup>7</sup>.

Hasta la Constitución de 1998, el modelo de control constitucional era, indudablemente, mixto, toda vez que al control concentrado que ejercía el entonces Tribunal Constitucional<sup>8</sup> respecto de determinados actos normativos,<sup>9</sup> se sumaba la facultad de los jueces de declarar inaplicables, dentro de causa concreta, preceptos normativos contrarios a la Constitución, luego de lo cual, como cierre de sistema, debía informar al Tribunal Constitucional para que ejerza control abstracto, sin que ello afecte el fallo o auto expedido por el juez<sup>10</sup>.

La Constitución de 1998, en el art. 274, establecía que cualquier juez o tribunal, en las causas que conozca, podía declarar inaplicable, de oficio o petición de parte, un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los tratados y convenios internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido. Este sistema no trajo mayores inconvenientes y tendía a hacer efectivo el principio de supremacía constitucional en todos los órdenes; por lo que, para muchos resultó llamativo que en la Constitución de 2008 se lo modifique.

En la Constitución de 2008 se retomó la mayoría de los alcances del control constitucional reconocidos en la Constitución de 1998. Uno de los retrocesos fue quitar la facultad a los jueces para aplicar las normas constitucionales en los procesos comunes. Actualmente, los jueces tienen únicamente la facultad de suspender el proceso mientras consultan a la Corte sobre la constitucionalidad de las normas.

---

<sup>6</sup> La Constitución Política de la República del Ecuador (1998), fue publicada en el Registro Oficial 1, de 11 de agosto de 1998. Estuvo vigente hasta el año 2008.

<sup>7</sup> SIMONE LASSO, C. *El Control de Constitucionalidad de los actos administrativos en el Ecuador*. En Ramiro Ávila Santamaría, compilador, Estado, Derecho y Justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013, 43.

<sup>8</sup> En la Constitución de 1998, el Tribunal Constitucional era órgano competente en materia jurisdiccional. A partir de la Constitución de 2008, fue reemplazado por la Corte Constitucional.

<sup>9</sup> Constitución de 1998, Art. 276.1.

<sup>10</sup> Constitución de 1998, Art. 274.

El cambio más relevante que introdujo la Constitución de 2008, en materia de control constitucional está dado en el Art. 409, por la ampliación de la legitimación activa,<sup>11</sup> lo cual faculta a la ciudadanía a demandar la inconstitucionalidad de una norma de forma directa. Mientras que el Art. 277 de la Constitución de 1998 lo limitaba al Presidente de la República, al Congreso, la Corte Suprema, los gobiernos seccionales, mil ciudadanos o cualquier persona con informe favorable del Defensor del Pueblo.

En la actualidad, el control constitucional se configura en un sistema abierto “de acceso a la justicia constitucional”<sup>12</sup>. En la práctica, ha permitido que la ciudadanía progresivamente, con mayor frecuencia y sin ningún tipo de restricción o intervención de alguna institución del Estado, demande la inconstitucionalidad de leyes orgánicas, leyes ordinarias, decretos, reglamentos, ordenanzas e incluso actos administrativos de efectos generales, que se consideren contrarios a la Constitución o que vulneren derechos fundamentales.

Generando, paralelamente una creciente participación de la Corte Constitucional en la aprobación de sentencias que tratan de mantener la coherencia y la unidad del ordenamiento jurídico. Es así que, durante los últimos diez años (2009-2018) la Corte ha expedido alrededor de 235 sentencias en materia de control constitucional, siendo las ordenanzas municipales las normas con mayor índice de impugnación y ejercicio de control.

El problema no aborda únicamente el elevado número de sentencias que controlan la constitucionalidad de las normas municipales, sino que el problema se agrava cuando se verifica que el mayor número de ordenanzas examinadas incurrieron en vicios de constitucionalidad, por contradecir principios y normas establecidas en la Carta Magna, vulnerar derechos fundamentales y

---

<sup>11</sup> Se puede observar la intención del legislador de ampliar la participación ciudadana, en el séptimo considerando de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>12</sup> Grijalva, A. *Evolución histórica del Control Constitucional de la Ley en el Ecuador*. En Ayala Mora, E. (editor). *Historia Constitucional. Estudios comparativos*. Quito: Corporación Editora Nacional. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014, 340-341.

regular aspectos que son competencia de otras Administraciones Públicas; por ello, el presente estudio que se centra en el análisis del control de constitucionalidad de ordenanzas municipales, en función de la jurisprudencia aprobada por la Corte Constitucional ecuatoriana, cuyo objetivo es determinar si, las sentencias emitidas por el órgano jurisdiccional, garantizaron la supremacía constitucional y, si protegieron estructuralmente los derechos fundamentales.

Para tal efecto, se realizó el análisis del aspecto teórico y práctico del control constitucional de normas, el parámetro de control y el vicio de constitucionalidad; tras ello, se abordó la acción de inconstitucionalidad, como mecanismo de impugnación de normas y, las ordenanzas municipales como objeto de control.

El estudio, se complementó con el análisis de cuatro casos relevantes extraídos de la sistematización de las sentencias. Los casos seleccionados se refieren a ordenanzas que crearon tasas por el uso y la ocupación del espacio público; regularon la estructura, organización y funcionamiento del Cuerpo de Bomberos; establecieron la contribución especial de mejoras a beneficiarios de obras públicas, y crearon la tasa retributiva por la construcción de obras complementarias.

En el último apartado, se aborda la responsabilidad del Estado por ordenanzas inconstitucionales, tomando como punto de partida el hecho de que nadie está obligado por una norma que por cualquier motivo resulte inconstitucional<sup>13</sup>, a soportar cargas que afecten sus derechos e interés legítimos<sup>14</sup>.

Finalmente, y con base en los resultados obtenidos se proponen algunas reflexiones relacionadas con los principales problemas que actualmente atraviesa el sistema legislativo de los gobiernos municipales en la aprobación de sus ordenanzas, y con las limitaciones que afronta el control de

---

<sup>13</sup> Ahumada Ruíz, M. A. *Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o por el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)*. En *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 21, Número 62, mayo-agosto 2001, 349. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1996791>

<sup>14</sup> Ahumada Ruíz, M. A. *Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o por el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)*. En *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 21, Número 62, mayo-agosto, 2001, 332-333. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1996791>

constitucionalidad en relación a la reparación de los daños ocasionados por las normas inconstitucionales, toda vez que la reclamación debe realizarse a título personal, pues en la práctica, no existe una conexión entre la inconstitucionalidad de la norma y la responsabilidad del Estado-legislador.

## **DESARROLLO.**

### **Aspectos metodológicos.**

Para el desarrollo de esta investigación, se aplicó un esquema metodológico cualitativo y cuantitativo. El método cualitativo se utilizó en el análisis doctrinario, normativo y jurisprudencial del control constitucional de normas, de la acción de inconstitucionalidad, el estudio de casos y en la responsabilidad del Estado por ordenanzas inconstitucionales.

Mientras, que el método cuantitativo se utilizó en el análisis práctico del control de constitucionalidad, que se centra en la sistematización de los resultados estadísticos extraído de 98 fallos que controlaron la constitucionalidad de 101 ordenanzas municipales<sup>15</sup>, los mismos que hacen referencia a las sentencias sobre acciones de inconstitucionalidad segmentadas por años, a los actos normativos impugnados, a la decisión que tomó la Corte Constitucional en relación a la aceptación o negación de las acciones de inconstitucionalidad, y a las ordenanzas declaradas inconstitucionales.

Tras la elaboración del marco teórico y la presentación de los resultados obtenidos, se realizó una discusión analítica en torno a los hallazgos más relevantes del control constitucional de ordenanzas, lo cual permitió proponer algunas reflexiones finales sobre los principales problemas que atraviesan los órganos legislativos a la hora de la aprobación de normas municipales.

---

<sup>15</sup> Las sentencias constitucionales fueron obtenidas del Sistema de Gestión de Acciones Constitucionales, de la Corte Constitucional. Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

## **El control constitucional de normas.**

El control constitucional de normas, dentro del constitucionalismo moderno, se posiciona como un proceso diseñado para conservar la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico,<sup>16</sup> frente a un conflicto de derecho generado por la antinomia, lagunas o contradicción entre la norma constitucional y la norma infraconstitucional.

La unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico, se determinan en función del principio de supremacía constitucional, que establece “la existencia de una norma promulgada que tienen valor superior a los demás preceptos positivos y logra superior vigencia sobre ellos.”<sup>17</sup>

En aplicación del postulado de la supremacía constitucional, “todas las normas, sean estas leyes, reglamentos, resoluciones, decretos, así como los actos administrativos, deben someterse irrestrictamente a la Carta Suprema, tanto en el aspecto formal o de su creación, como en el aspecto material, referido a su contenido”<sup>18</sup>; es decir, su condición de validez está determinada en la misma Constitución que “es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico”<sup>19</sup>; pues, de ella se derivan todas las demás normas de origen parlamentario o administrativo<sup>20</sup>; por ello, “las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”<sup>21</sup>.

Por esta razón fundamental, el control de constitucionalidad se realiza con abstracción respecto de la aplicación concreta de la norma, con el propósito de determinar la conformidad o no del texto

---

<sup>16</sup> Trujillo, J. C. *Constitucionalismo Contemporáneo*. Primera edición. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2013, 203.

<sup>17</sup> Oyarte, R. *Derecho Constitucional. Ecuatoriano y Comparado*, 1era edición. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), 2014, 3.

<sup>18</sup> Simone Lasso, C. *El Control de Constitucionalidad de los actos administrativos en el Ecuador*. En Ramiro Ávila Santamaría, compilador, Estado, Derecho y Justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013, 43.

<sup>19</sup> Constitución de la República, 2008, Art. 424.

<sup>20</sup> Oyarte, R. *Derecho Constitucional. Ecuatoriano y Comparado*, 1era edición. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), 2014, 3.

<sup>21</sup> Constitución de la República, 2008, Art. 424.

normativo impugnado frente a la Constitución. Si el resultado de este examen determina la inconstitucionalidad, el acto normativo impugnado será declarado inválido, conforme lo determina el Art. 424 de la Constitución de 2008, garantizando con ello la supremacía constitucional<sup>22</sup>.

### **El parámetro de control y el vicio de constitucionalidad.**

Como hemos visto, el control constitucional no se limita estrictamente a fiscalizar la adecuación de las normas a la Constitución, sino que, su función va más allá, encargándose de fiscalizar si se respeta el conjunto del bloque de constitucionalidad<sup>23</sup>.

En este sentido, el parámetro de control está determinado en primera instancia en la Constitución, porque es la norma suprema y porque en ella reside el sustento de validez de todo el ordenamiento jurídico, no sólo por ser la norma fundamental, sino porque constituye un programa político para el futuro, configurándose, en el parámetro de regulación de todas las normas y actos del poder público. Su fuerza normativa irradia en el ordenamiento jurídico creando catálogos de derechos muy prometedores y un sistema de garantías para la protección de los derechos<sup>24</sup>; sin embargo, como lo ha señalado la misma Corte Constitucional en la Sentencia N° 006-09-SAN-CC, este parámetro se complementa en función del ejercicio de los derechos fundamentales acogidos en tratados internacionales de Derechos Humanos que, sin estar reconocidos en el texto constitucional, son de estricto cumplimiento por parte del Estado que los acoge y además se encuentran en el mismo rango que la Constitución, configurando lo que en la práctica se denomina, como el Bloque de Constitucionalidad.

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia N° 002-13-SIN-CC.

Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>23</sup> Pérez Tremps, P. *Los Procesos Constitucionales. La Experiencia Española*. Lima: Palestra, 2006, 54.

<sup>24</sup> Véase Carbonell, M. & García Jaramillo, L. (edit.). *El canon neo constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

Dentro de este parámetro, la Corte Constitucional, determina la validez procedimental (forma) y la validez material (fondo) de las normas con rango infraconstitucional; es así, que cuando efectúa el control de forma, examina si el acto normativo impugnado adolece de vicios procedimentales en su formación<sup>25</sup>, verificando si el acto normativo cumplió o no con el procedimiento establecido en la Constitución y la ley, y cuando efectúa el control de fondo, evalúa cuestiones sustanciales; es decir, analiza el acto normativo impugnando en función de posibles regulaciones contrarias a los derechos plasmados en la Constitución<sup>26</sup>.

Lo que Kelsen recogió al indicar que la Constitución “no sólo regula el procedimiento mediante el cual se establece la norma o el acto de ejecución, sino también, el contenido de la norma que se instaurará o del acto de ejecución que se cumplirá”<sup>27</sup>; es decir, además fija “derechos fundamentales que se convierten en principios, direcciones y límites para el contenido de las leyes futuras”<sup>28</sup>; por tanto, las normas infraconstitucionales no incurrir en inconstitucionalidad solamente por oponerse a la Constitución, sino también por apartarse de ella<sup>29</sup>.

### **La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de control.**

La acción de inconstitucionalidad implica el ejercicio de un derecho político que tiene por titular, no a toda persona, sino a cualquier ciudadano,<sup>30</sup> su fuente está determinada en el Art. 409 de la Carta Magna que confiere a todo ciudadano el derecho de participar en el ejercicio y control del poder público, interponiendo acciones de inconstitucionalidad en defensa de la Constitución.

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia N° 007-10-SIN-CC.

Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>26</sup> Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia. N° 007-10-SIN-CC.

Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>27</sup> Kelsen. H. *Teoría Pura del Derecho*. Primera edición en español: 1979. Primera reimpresión 1981, Segunda reimpresión 1982. México: Universidad, Nacional, Autónoma de México, (UNAM), 1982, 350.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Registro Oficial N° 451 S, de 22 de octubre 2008. Resolución mediante la cual se cambia de Tribunal a Corte Constitucional.

<sup>29</sup> Corte Constitucional para el Período de Transición. Sentencia N° 001-2009-SIN-CC.

Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>30</sup> Henao Hidrón, J. *Derecho Procesal Constitucional*, cuarta edición. Bogotá: Editorial TEMIS, 2014, 137.

El objetivo de esta acción es salvaguardar el principio de supremacía constitucional<sup>31</sup>, que otorga a la Constitución (Art. 424) el calificativo de norma suprema, ya que, “es la forma de convivencia, en la que se expresa la autonomía de los miembros de una sociedad”<sup>32</sup>.

Efectivamente, para precautelar el principio de supremacía, el Art. 436. 2, de la Constitución, establece como atribución de la Corte Constitucional, conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.

La norma en referencia, por un lado, determina la competencia que tiene la Corte Constitucional para ejercer el control de constitucionalidad de los diferentes tipos de normas, ya sean de origen parlamentario (leyes orgánicas, leyes ordinarias, ordenanzas municipales, etc.) o de origen administrativo (actos administrativos de efectos generales), siempre y cuando los efectos del acto normativo sean generales.

Por otro lado, configura a la acción de inconstitucionalidad, como un mecanismo de control abstracto a posteriori<sup>33</sup> de las actuaciones normativas de los poderes públicos, cuyo objeto es determinar la conformidad del acto normativo impugnado en relación a las disposiciones constitucionales y, en relación a los derechos fundamentales, garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

El término para interponer la acción de inconstitucionalidad está determinado por dos circunstancias: (i) por razones de contenido pueden ser interpuesta en cualquier momento, no existe ningún tipo de restricción en cuanto al tiempo para demandar la inconstitucionalidad de un acto normativo, siempre

---

<sup>31</sup> Henao Hidrón, J. *Derecho Procesal Constitucional*, cuarta edición. Bogotá: Editorial TEMIS, 2014, 137.

<sup>32</sup> Zagrebelsky, G. *Tres capítulos de justicia constitucional*. Madrid: Editorial Trotta. S.A., 2008, 134.

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 002-13-SIN-CC.

Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

y cuando la norma haya sido publicada en el Registro Oficial, y (ii) por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia<sup>34</sup>.

El proceso de inconstitucionalidad inicia con la presentación de la demanda, mediante la cual, el legitimado activo solicita al juez que declare la inconstitucional de la norma para que sea expulsada del ordenamiento jurídico. La demanda no tiene el carácter subjetivo o el reconocimiento de un derecho, sino más bien se fundamenta en las contradicciones a las normas constitucionales en las que pueda incurrir. Por ello, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (LOGJCC, en adelante) no prescribe dentro de este proceso la obligación de citar con la demanda al legitimado pasivo, ya que se trata de un proceso objetivo en el que no existe una parte demandada.

Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa de la Constitución, garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales, y evitar la afectación de la seguridad jurídica y del interés general<sup>35</sup>.

La declaratoria de inconstitucionalidad, conforme lo establece el Art. 436. 2, de la Constitución, tiene como efecto la invalidez del acto normativo impugnado, es decir, opera a manera de una derogatoria, pues suspende los efectos y expulsa a la norma del ordenamiento jurídico positivo, con lo cual, la Corte Constitucional se convierte en una suerte de legislador negativo<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, Art. 78.

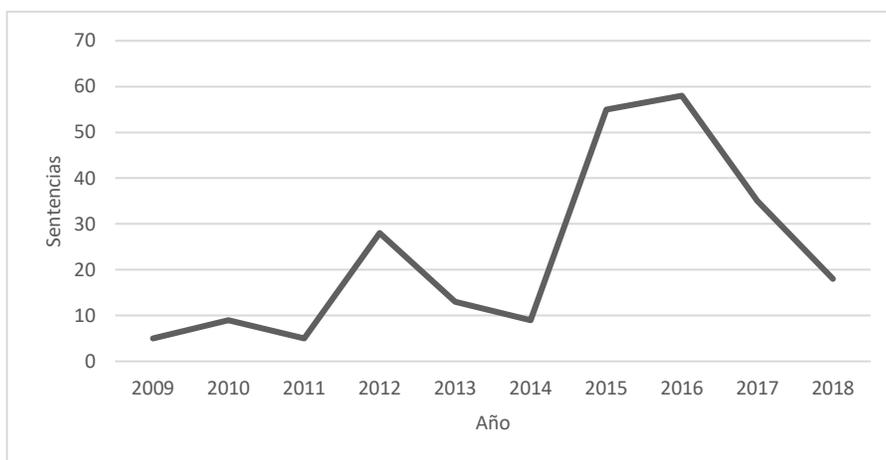
<sup>35</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009, Art. 95.

<sup>36</sup> Para una mejor comprensión del control constitucional de actos normativos, ver: Vargas Riofrío, E. A., Quizhpe Castro, O.H., & Blacio Aguirre, G. S. *The constitutional control of administrative acts. Analysis of the jurisprudence of the Ecuadorian constitutional court.* En Revista Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores. ISSN: 2007-78905 (2). Disponible en: <http://files.dilemascontemporaneoseducacionpoliticaavalores.com/200003747-c1505c24a1/18.1.49%20El%20control%20constitucional%20de%20actos%20administrativos.....pdf>

Cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica produce un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños, la Corte podrá postergar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

En el aspecto práctico, la aplicación de la acción de inconstitucionalidad durante los últimos diez años, ha tenido un desarrollo significativo, ello ha generado una mayor participación de la Corte Constitucional en la aprobación de sentencias que controlan la constitucionalidad de normas, conforme se muestra a continuación:

**Gráfico N° 1. Sentencias de inconstitucionalidad de actos normativos, (SIN).**



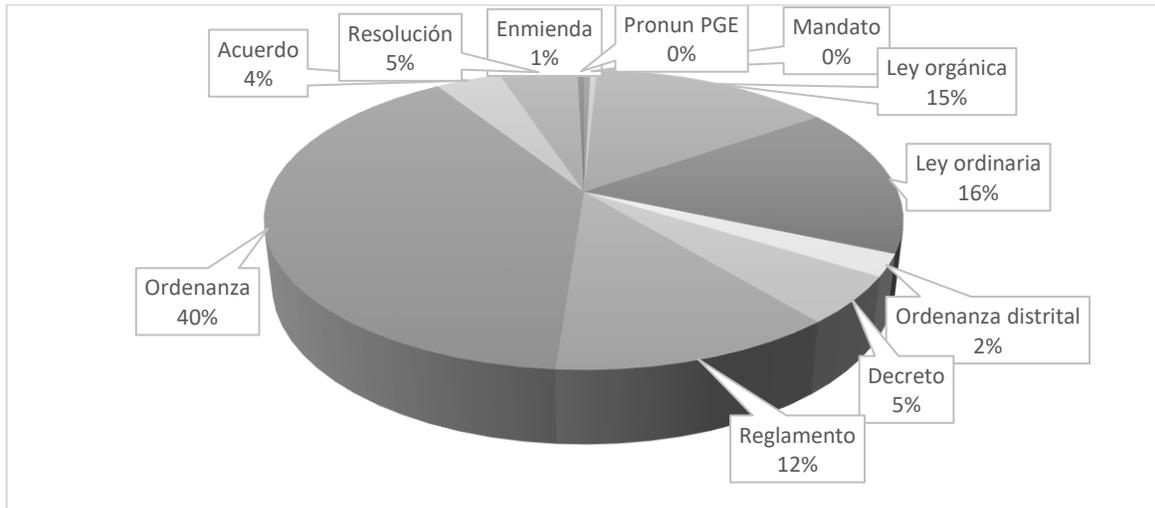
**Fuente:** Corte Constitucional. 2019. SGAC.

El gráfico expuesto, muestra un mayor incremento en la aprobación de sentencias relacionadas con el control de constitucionalidad de normas, durante los años: 2012, 2015 y 2016. En contraste a ello, en el año 2018, se evidencia una variación de la tendencia en cuanto a la actividad jurisdiccional, esto debido al proceso de evaluación que en ese año fueron sometidos los jueces constitucionales y, que más adelante concluyó con su destitución y con una nueva conformación de la Corte Constitucional. Adicional a ello, se desprende que la Corte Constitucional desde el año 2009, hasta el año 2018, conoció y resolvió la impugnación de 273 actos normativos, entre los cuales figuran: leyes orgánicas,

leyes ordinarias, decretos, reglamentos, ordenanzas distritales, ordenanzas municipales, entre otras normas.

A continuación, se detalla los actos normativos impugnados:

**Gráfico N° 2. Actos normativos impugnados.**



**Fuente:** Corte Constitucional. 2019. SGAC.

Como se puede observar en el gráfico que precede, el mayor número de acciones de inconstitucionalidad se presentaron en contra de ordenanzas municipales, lo cual representa el 40% del total de normas examinadas. En menor porcentaje las acciones de inconstitucionalidad se plantearon en contra de leyes ordinarias (16%), leyes orgánicas (15%), reglamentos (12%), decretos ejecutivos (5%), resoluciones (5%), acuerdos ministeriales (4%), ordenanzas distritales (2%); y, en porcentajes mucho más reducido en contra de pronunciamientos del Procurador General del Estado, mandatos constituyentes que fueron emitidos por la Asamblea Constituyente (2008) y en contra de las enmiendas a la Constitución aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015.

### **Las normas municipales como objeto de control.**

Las ordenanzas municipales, como lo ha señalado la doctrina “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”<sup>37</sup>.

Constituyen la fuente principal del derecho municipal, ya que, a través de ellas se concreta el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes de los gobiernos municipales, por ejemplo: uso del espacio público, administración, determinación y recaudación tributaria, funcionamiento de mercados, cementerios, terminales terrestres, vía pública, ornato, construcciones, participación ciudadana, entre otras competencias determinadas en la Constitución y en la ley.

El procedimiento para la presentación, discusión y aprobación de ordenanzas municipales, se rige por los principios generales de funcionamiento de los sistemas parlamentarios, -similar al que utiliza la Asamblea Nacional del Ecuador, para la aprobación de una ley-. Este procedimiento se encuentra regulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD, en adelante), en el Capítulo II, “Del Procedimiento Parlamentario” del Art. 316 al Art. 325.

Inicia con la presentación del proyecto de ordenanza, luego pasa a conocimiento del Concejo Municipal para su aprobación en dos discusiones. Aprobado el proyecto por el Concejo, el secretario del mismo lo somete a consideración del alcalde, quien en el plazo de ocho días lo podrá sancionar u objetar. Las observaciones del alcalde pueden ser porque no se haya respetado el procedimiento para su aprobación (razones de forma) o que su contenido sea contrario a la Constitución o a las leyes (razones de fondo o material). Si no se advierte la existencia de estos vicios en el proyecto aprobado,

---

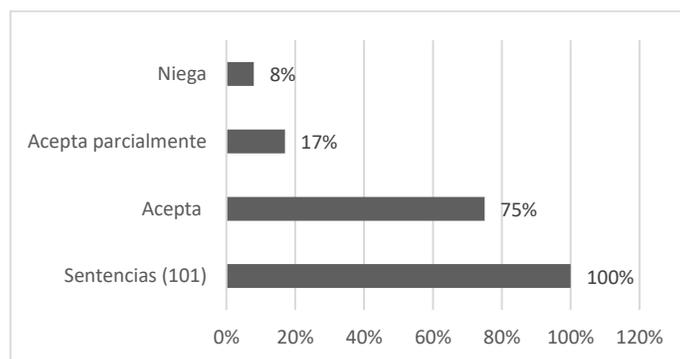
<sup>37</sup> **Suing Nagua J. *Derecho Municipal*, Primera edición. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, CEP, 2017, 22.**

el alcalde lo sanciona y dispone su promulgación. Si lo objeta, el proyecto regresa al Consejo para que conozca y resuelva sobre el contenido de las observaciones<sup>38</sup>.

Tras la aprobación de la ordenanza, se presume que cumplió todos requisitos formales y materiales para garantizar su constitucionalidad. Sin embargo, en la práctica y de acuerdo a los casos analizados, el ejercicio de auto tutela que debían realizar los concejos municipales a la hora de aprobar sus respectivas ordenanzas, lamentablemente, no se cumplió y ello produjo que, alrededor de un centenar de ordenanzas contengan preceptos viciados de constitucionalidad.

A continuación, se muestra la decisión de la Corte Constitucional, en relación al control de ordenanzas municipales:

**Gráfico N° 3. Decisión de la Corte Constitucional en relación al control de ordenanzas municipales.**



**Fuente:** Corte Constitucional. 2019. SGAC.

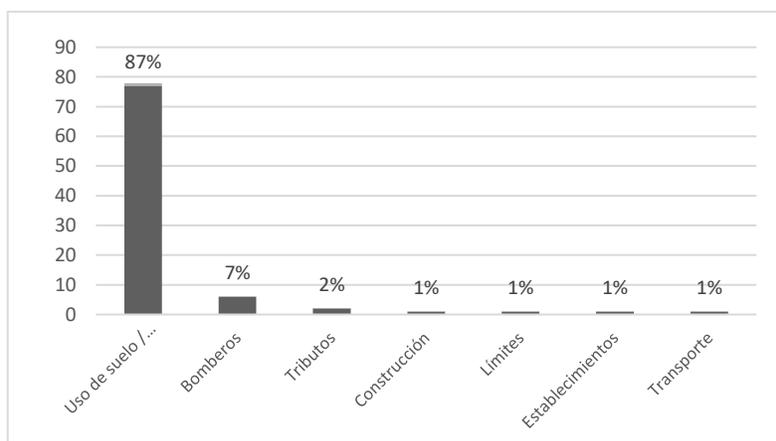
Según el gráfico expuesto, el 75% de las sentencias emitidas por la Corte Constitucional, aceptaron las acciones de inconstitucionalidad formuladas en contra de ordenanzas municipales, el 17% las aceptaron parcialmente; y, apenas el 8% de las sentencias negaron la inconstitucionalidad de la norma.

<sup>38</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, Art. 316-325.

Sumando los porcentajes que aceptaron las acciones de inconstitucionalidad y los que aceptaron parcialmente, se obtiene que alrededor del 92% de las ordenanzas controladas contenían preceptos viciados de constitucionalidad, lo cual pone de relieve la existencia de anomalías en el funcionamiento de la potestad legislativa de los municipios, debido a la aplicación de prácticas inadecuadas que contraponen las ordenanzas con las disposiciones constitucionales.

A continuación, se exponen los resultados obtenidos en relación a las ordenanzas que contienen preceptos con vicios de constitucionalidad:

**Gráfico N° 4. Ordenanzas municipales declaradas inconstitucionales.**



**Fuente:** Corte Constitucional. 2019. SGAC.

Como se muestra en el gráfico anterior, el 87% de las ordenanzas inconstitucionales corresponden a normas que crearon tasas por el uso y ocupación del espacio público, el 7% a ordenanzas que regularon la estructura, organización y funcionamiento del Cuerpo de Bomberos, el 2% corresponde al cobro de contribuciones especiales de mejora por la implementación de la obra pública y, el 1% se refiere a límites cantonales, al funcionamiento de establecimientos de expendio y consumo de bebidas alcohólicas y, al transporte de servicio comercial.

## Estudio de casos.

En función de los resultados obtenidos mediante la sistematización de la información extraída de las sentencias analizadas, se expone los casos más relevantes en relación al control constitucional de ordenanzas municipales:

- ❖ **Caso 1.** Tasas por la ocupación del espacio público, para la instalación de postes, líneas eléctricas y líneas de telecomunicaciones.

Alrededor de ochenta municipios, aprobaron ordenanzas<sup>39</sup> para regular y establecer tasas por la ocupación del espacio público, para la instalación de postes, líneas eléctricas y líneas de telecomunicaciones.

Luego del examen realizado, la Corte Constitucional determinó la inconstitucionalidad de estas ordenanzas, debido a que “el servicio de dotación del espectro radioeléctrico lo debe prestar el gobierno central de manera exclusiva.”<sup>40</sup> Pues, el Art. 261.10 de la Constitución, determina que, el Estado central tendrá competencia exclusiva sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; por otro lado, la Corte sostuvo que las tarifas estipuladas en las ordenanzas “originaron de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente, la cual sobrepasa los niveles de carga tributaria, lo que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones.”<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Ver Sentencias: 007-15-SIN-CC, 008-15-SIN-CC, 016-15-SIN-CC, 021-15-SIN-CC, 022-15-SIN-CC, 025-15-SIN-CC, 026-15-SIN-CC, 027-15-SIN-CC, 028-15-SIN-CC, 029-15-SIN-CC, 030-15-SIN-CC, 031-15-SIN-CC, 032-15-SIN-CC, 033-15-SIN-CC, 035-15-SIN-CC, 036-15-SIN-CC, 037-15-SIN-CC, 038-15-SIN-CC, 039-15-SIN-CC, 040-15-SIN-CC, 041-15-SIN-CC, 042-15-SIN-CC, 043-15-SIN-CC, 044-15-SIN-CC, 045-15-SIN-CC, 046-15-SIN-CC, 049-15-SIN-CC, 051-15-SIN-CC, 052-15-SIN-CC, 053-15-SIN-CC, 054-15-SIN-CC, 055-15-SIN-CC, 008-16-SIN-CC, 010-16-SIN-CC, 011-16-SIN-CC, 015-16-SIN-CC, 016-16-SIN-CC, 017-16-SIN-CC, 018-16-SIN-CC, 020-16-SIN-CC, 021-16-SIN-CC, 022-16-SIN-CC, 026-16-SIN-CC, 027-16-SIN-CC, 028-16-SIN-CC, 029-16-SIN-CC, 030-16-SIN-CC, 031-16-SIN-CC, 032-16-SIN-CC, 033-16-SIN-CC, 036-16-SIN-CC, 039-16-SIN-CC, 040-16-SIN-CC, 041-16-SIN-CC, 042-16-SIN-CC, 044-16-SIN-CC, 045-16-SIN-CC, 047-16-SIN-CC, 048-16-SIN-CC, 050-16-SIN-CC, 051-16-SIN-CC, 056-16-SIN-CC, 001-17-SIN-CC, 006-17-SIN-CC, 010-17-SIN-CC, 011-17-SIN-CC, 013-17-SIN-CC, 015-17-SIN-CC, 016-17-SIN-CC, 022-17-SIN-CC, 029-17-SIN-CC, 003-18-SIN-CC, 004-18-SIN-CC, 008-18-SIN-CC, 016-18-SIN-CC. Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 007-15-SIN-CC. Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>41</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 007-15-SIN-CC.

Además, sostuvo que “las tasas/impuestos municipales por derecho de vía exceden considerablemente al valor recaudado por el servicio de internet por usuario del país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio”<sup>42</sup>.

Las normas municipales controladas muestran que sus regulaciones estuvieron fuera de las competencias que corresponden a los gobiernos municipales, por tanto, transgredieron el principio de competencia, que constituye “la aptitud legal de obrar del órgano administrativo”<sup>43</sup>. Además de ello, vulneraron el principio de equidad tributaria que “no es sólo un elemento para justificar el impuesto en concreto sino también un requisito para su funcionamiento”<sup>44</sup>.

❖ **Caso 2.** Estructura, organización y funcionamiento del Cuerpo de Bomberos.

Las ordenanzas municipales<sup>45</sup> en cuestión, establecieron disposiciones que obligaban a los Cuerpos de Bomberos -reconocidos legalmente como entidades autónomas-, a coordinar previamente con los gobiernos municipales, la administración de sus recursos humanos, económicos y materiales. Asimismo, establecían que sus rentas podían ser administradas por la Dirección Financiera Municipal, si se considera más conveniente a los intereses institucionales.

Luego del examen realizado, la Corte Constitucional determinó que estas disposiciones son inconstitucionales, por cuanto, entrañan una clara injerencia en su ámbito administrativo, financiero, presupuestario y operativo, lo cual “limita, claramente su autonomía, impidiéndole administrar sus recursos humanos, económicos y materiales por sí mismo y en función de sus propias normas”<sup>46</sup>.

---

<http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 016-15-SIN-CC.

Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>43</sup> Pérez, E. *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, CEP, 2010, 22.

<sup>44</sup> Ruiz Almendral, V. *Impuestos y Estado Social*. en: Zornoza Pérez, J. J. (Coord.): *Finanzas Públicas y Constitución*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2004, 9-60. ISBN 9978843698.

<sup>45</sup> Ver Sentencias: 032-17-SIN-CC, 033-17-SIN-CC, 034-17-SIN-CC, 012-18-SIN-CC, 013-18-SIN-CC, 015-18-SIN-CC. Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 033-17-SIN-CC.

Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

Pues, no se consideró que el Cuerpo de Bomberos “goza de autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa y tiene personalidad jurídica propia”<sup>47</sup>.

Claramente se observa, que los órganos legislativos municipales mal interpretaron el término adscripción del Cuerpo de Bomberos, al Gobierno Municipal, desconociendo que administrativamente, la adscripción es considerada “como un grado de descentralización, donde la institución matriz u organismo central, ejerce ciertos controles sobre la entidad adscrita”<sup>48</sup>. Aquella vinculación únicamente persigue la colaboración armónica entre dichas entidades.

En este caso, las ordenanzas controladas, transgredieron el principio de autonomía que es la característica fundamental de una entidad pública, a la cual se le han descentralizado competencias<sup>49</sup> determinadas expresamente en la Constitución y en ley,

❖ **Caso 3.** Contribución especial de mejoras a beneficiarios de obras públicas.

La ordenanza impugnada<sup>50</sup> regulaba el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas, a quienes se determinó cargas impositivas sin considerar las exenciones tributarias que la Constitución y la ley determinan en beneficio de las personas adultas mayores y personas con discapacidad.

Luego del examen realizado, la Corte Constitucional mediante Sentencia 024-16-SIN-CC aceptó parcialmente la demanda de inconstitucionalidad planteada; conminó al Gobierno Municipal que, en el marco de sus competencias adecuó la ordenanza general para el cobro de las contribuciones especiales de mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas dentro de su territorio cantonal, y

---

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° CC. 032-17-SIN-CC.

Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>48</sup> Pérez, E. *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, CEP, 2010. 57.

<sup>49</sup> Pérez, E. *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, CEP, 2010, 58.

<sup>50</sup> Ver Sentencia N° 024-16-SIN-CC. Disponible en:

<http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

que en tal mérito, incluya exenciones en beneficio de las personas adultas mayores y personas discapacitadas conforme lo indican los artículos 37.5 y 47.4 de la Constitución, respectivamente.

Lo que llama la atención es que esta disposición, no generó ningún beneficio tributario en favor de estas personas que pertenecen a los grupos de atención prioritaria; más bien, les impuso el pago de la contribución especial de mejoras con efecto retroactivo y sin la aplicación del régimen de exenciones tributarias establecido en la Constitución, en favor de las personas con discapacidad y de las personas adultas mayores, vulnerando con ello, sus derechos fundamentales.

Paralelamente, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la frase que hace referencia a obras "terminadas, cuyas liquidaciones del tributo se encuentran pendientes de emisión", estipulada en la disposición transitoria primera y, procedió a modificar su texto de la siguiente manera: "La presente Ordenanza será aplicable a todas las obras de adoquinado, aceras o bordillos que se encuentren en construcción al momento de su promulgación en el Registro Oficial"<sup>51</sup>.

La disposición transitoria primera de la ordenanza impugnada, al crear contribuciones especiales de mejoras por obras terminadas, vulneró el principio de irretroactividad, determinado en el Art. 300 de la Constitución y el Art. 172 del COOTAD, pues al generan el deber antijurídico de soportar cargas tributarias con efectos retroactivos, se afectó los derechos e intereses legítimos de los destinatarios.

❖ **Caso 4.** Tasa retributiva por la construcción de obras complementarias.

En este caso, la ordenanza impugnada<sup>52</sup> creó una tasa retributiva por la construcción de obras complementarias y por el mantenimiento de un nuevo puente. Tras el examen realizado, la Corte Constitucional determinó la inconstitucionalidad de la norma debido a que, el Gobierno Municipal no remitió al Registro Oficial el texto de la ordenanza para su promulgación<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 024-16-SIN-CC.

Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>52</sup> Ver Sentencia N° 014-17-SIN-CC. Disponible en:

<http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>53</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 014-17-SIN-CC.

La omisión incurrida vulneró el principio de publicidad, pues no se observó lo dispuesto en el Art. 324 del COOTAD, que determina la obligación del ejecutivo del Gobierno Municipal de publicar las normas aprobadas en la gaceta oficial, en el dominio web de la institución y en el Registro Oficial.

### **Los principales problemas que atraviesa el control constitucional de ordenanzas municipales.**

Los casos analizados ponen de relieve el funcionamiento anormal del ejercicio de la potestad legislativa de los concejos municipales, ya que alrededor del 92% de las ordenanzas examinadas por la Corte Constitucional, –noventa en concreto- contenían vicios de constitucionalidad; por cuanto, crearon tasas por la ocupación del espacio público sin considerar el régimen de competencias y la aplicación del principio de equidad tributaria; crearon contribuciones especiales de mejora sin tomar en cuenta las exenciones tributarias que corresponden a las personas con discapacidad y a las personas adultas mayores, y regularon aspectos que son competencia de otras Administraciones Públicas; vulnerando con ello, la garantía normativa reconocida en el Art. 84, de la Constitución, la cual determina la obligación de todo órgano con potestad normativa de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales.

Las ordenanzas, declaradas inconstitucionales, se constituyeron en normas incapaces de imponer a sus destinatarios, en su caso, el deber jurídico de soportar cargas que afecten a sus derechos e intereses legítimos<sup>54</sup>. Nadie puede sufrir lesión o privación de sus derechos e intereses sino en virtud de una norma constitucional.

Frente a este escenario, Ramón Parada considera que el funcionamiento anormal de los órganos legislativos, puede originar también daños o perjuicios a los ciudadanos en los mismos o parecidos

---

Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>

<sup>54</sup> Ahumada Ruíz, M. A. *Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o por el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)*. En *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 21, Número 62, mayo-agosto, 2001, 332-333. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1996791>

términos que los demás poderes del Estado<sup>55</sup>. Los órganos legislativos no están exentos de sometimiento a la Constitución y sus actos quedan bajo el imperio de tal Norma Suprema. “En los casos donde la Ley vulnere la Constitución, evidentemente el Poder Legislativo habrá conculcado su obligación de sometimiento, y la antijuridicidad que ello supone traerá consigo la obligación de indemnizar. Por tanto, la responsabilidad del Estado-Legislator puede tener [...] origen en la inconstitucionalidad de la Ley”<sup>56</sup>.

En virtud de ello, propiciar la responsabilidad del Estado-legislador tiene hoy una importancia capital, pues, “la multiplicación de los órganos legislativos del Estado a través de los parlamentos autonómicos está llevando a la tentación de gobernar por leyes, con los beneficios de la irrecurribilidad e irresponsabilidad patrimonial”<sup>57</sup>.

### **La responsabilidad del estado por ordenanzas inconstitucionales.**

María de los Ángeles Ahumada, sostiene que “la doctrina de la responsabilidad del Estado-legislador ofrece un remedio «la compensación económica» para los casos en los que tales perjuicios, inevitables para el afectado y ya producidos, puedan ser evaluados económicamente. [...]”<sup>58</sup>.

Señala además, que la primera y más visible dificultad de esta doctrina es que sólo funciona a partir de la idea de que toda declaración de inconstitucionalidad de una ley es confirmación de que hubo «un funcionamiento anormal en el ejercicio de la potestad legislativa» y que, por principio, nadie

---

<sup>55</sup> Parada, R *Derecho Administrativo II, Régimen Jurídico de la actividad administrativa*. 21º edición Madrid: Open Ediciones Universitarias, S.L, 2014, 531.

<sup>56</sup> STS de 11 de octubre de 1991 (Az. 7784), FD 2º Se trata de una afirmación de *obiter dictum* representativa, en aquel momento (en 1991), de una opinión doctrinal, pero no de una proposición jurisprudencial. Es cita de las mencionadas sentencias en febrero y junio. En: Ahumada Ruíz, M. A. *Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o por el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)*. En Revista Española de Derecho Constitucional. Año 21, Número 62, mayo-agosto, 2001, 332-333. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1996791>

<sup>57</sup> Parada, R *Derecho Administrativo II, Régimen Jurídico de la actividad administrativa*. 21º edición Madrid: Open Ediciones Universitarias, S.L, 2014, 532.

<sup>58</sup> Ahumada Ruíz, M. A. *Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o por el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)*. En Revista Española de Derecho Constitucional. Año 21, Número 62, mayo-agosto, 2001, 348. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1996791>

tiene la «obligación jurídica de soportar» perjuicios derivados de la aplicación de leyes que, aunque en el momento de su aplicación -por necesidad- aún no habían sido declaradas inconstitucionales, *eran* inconstitucionales. La responsabilidad del Estado legislador sería uno de los efectos conectados a la declaración de inconstitucionalidad de la ley<sup>59</sup>.

Bajo los parámetros de esta doctrina, para poder establecer la responsabilidad del Estado por las ordenanzas inconstitucionales, tendríamos que determinar si la inconstitucionalidad se funda en los perjuicios que la norma ocasionaba y, si los efectos de tal declaración contenían la responsabilidad del Estado-legislador.

Las sentencias analizadas, en todos los casos regularon sus efectos a futuro, no modularon los efectos de la norma en el pasado y tampoco establecieron la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados. Es decir, únicamente invalidaron los preceptos normativos contrarios a la Constitución. La normativa en relación a la responsabilidad patrimonial del Estado, también resulta imprecisa, el Art. 137 de LOGJCC, determina que “el restablecimiento del derecho y la reparación integral derivada de la declaratoria de inconstitucionalidad, cuando a ello hubiere lugar, únicamente puede ser solicitada por la persona directamente lesionada en sus derechos.

El reconocimiento de la responsabilidad se ha tratado como una cuestión distinta y aparte, en relación a la de constitucionalidad. Lo peculiar del asunto es que, por esta vía, los tribunales ordinarios se convierten en los encargados de decidir y, eventualmente, reparar en cada caso concreto, el daño incurrido.

La procedencia de indemnización por daños y la fijación de su cuantía, es asunto de la competencia de los tribunales -cuestión de legalidad ordinaria-. Por cuanto, ha desvinculado la cuestión de la

---

<sup>59</sup> Ahumada Ruíz, M. A. *Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o por el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)*. En *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 21, Número 62, mayo-agosto, 2001, 303. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1996791>

«responsabilidad» del legislador -a los efectos de la indemnización por daños-, de la cuestión de la «actuación conforme a Constitución» del legislador -a los efectos del juicio de constitucionalidad-.<sup>60</sup>

No existe, por tanto, una conexión entre inconstitucionalidad de la norma y la responsabilidad del Estado-legislador, puede decirse que no hay más régimen de responsabilidad del legislador que el general; no hay entonces, un régimen especial, para el caso de ordenanzas declaradas inconstitucionales.

Al respecto, Enrique Barros Bourie, manifiesta que bajo el principio de la soberanía política del legislador resulta inimaginable la responsabilidad del Estado por actos del legislador. Sin embargo, ese principio está en colisión con el de la supremacía del derecho, característico del constitucionalismo y del estado de derecho<sup>61</sup>. La regla general, como hemos visto, es que el Estado no responde por normas inconstitucionales.

El restablecimiento del derecho y la reparación integral derivada de la declaratoria de inconstitucionalidad, debe realizarse a título individual, no existe en el derecho ecuatoriano el desarrollo de la responsabilidad del Estado, cuando el legislador actúa de un modo que afecta la confianza de los ciudadanos y su expectativa de contar con un marco legal que garantice la seguridad jurídica.

## CONCLUSIONES.

La ampliación de la legitimación activa, en los procesos de control constitucional, en la práctica ha permitido que la ciudadanía progresivamente y sin ningún tipo de restricción o intervención de alguna

---

<sup>60</sup> Ahumada Ruíz, M. A. *Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o por el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)*. En *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 21, Número 62, mayo-agosto, 2001, 321. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1996791>

<sup>61</sup> Barros Bourie, E. *Tratado de Responsabilidad Contractual*. Primera edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. 2006, 520.

institución del Estado, demande con mayor frecuencia la inconstitucionalidad de normas contrarias a la Constitución.

La jurisprudencia constitucional, ponen de relieve el funcionamiento anormal del ejercicio de la potestad legislativa de los concejos municipales; debido a que, alrededor de noventa ordenanzas fueron aprobadas con vicios de constitucionalidad; por cuanto, crearon tasas por la ocupación del espacio público sin considerar el régimen de competencias y la aplicación del principio de equidad tributaria; crearon contribuciones especiales de mejora sin tomar en cuenta las exenciones tributarias que corresponden a las personas con discapacidad y a las personas adultas mayores; y, regularon aspectos que son competencia de otras Administraciones Públicas.

Las sentencias aprobadas por la Corte Constitucional en relación al control de ordenanzas municipales, garantizaron la supremacía constitucional, al invalidaron los preceptos normativos contrarios a la Constitución. Sin embargo, los derechos fundamentales no fueron garantizados estructuralmente, por cuanto, las sentencias no se pronunciaron respecto de los daños ocasionados por las ordenanzas inconstitucionales.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

1. Ahumada Ruíz, M. A. (2001). Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o por el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 62, 301-350. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1996791>
2. Barros Bourie, E. (2006). *Tratado de Responsabilidad Contractual*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
3. Balaguer Callejón, F. (2013). *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.

4. Carbonell, M. & García Jaramillo, L. (edit.). (2010). *El canon neo constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
5. Ferrajoli, L. (2007). *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*. Madrid: TROTТА,
6. Grijalva. A. (2014). Evolución histórica del Control Constitucional de la Ley en el Ecuador. En E. Ayala Mora, (editor). *Historia Constitucional. Estudios comparativos*, (pp. 325-342). Quito: Corporación Editora Nacional - Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
7. Henao Hidrón, J. (2014). *Derecho Procesal Constitucional*, Bogotá: Temis.
8. Kelsen. H. (1982). *Teoría Pura del Derecho*. México: Universidad, Nacional, Autónoma de México.
9. Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional. Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
10. Pérez Tremps, P. (2006). *Los Procesos Constitucionales. La Experiencia Española*. Lima: Palestra.
11. Pérez, E. (2010). *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
12. Parada, R. (2014). *Derecho Administrativo. Tomo I*. Madrid: OPEN Ediciones Universitarias.
13. Parada, R. (2014). *Derecho Administrativo II, Régimen Jurídico de la actividad administrativa*. Madrid: OPEN Ediciones Universitarias.
14. Ruiz Almendral, V. (2004). Impuestos y Estado Social. En: J. Zornoza Pérez. (Coord.): *Finanzas Públicas y Constitución*. Quito: Corporación Editora Nacional.
15. Simone Lasso, C. (2013). El Control de Constitucionalidad de los actos administrativos en el Ecuador. En R. Ávila Santamaría, (compilador). *Estado, Derecho y Justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo*. (pp. 43 – 62). Quito: Corporación Editora Nacional.
16. Suing Nagua J. (2017). *Derecho Municipal*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

17. Trujillo, J. C. (2013). *Constitucionalismo Contemporáneo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
18. Vargas Riofrío, E. A., Quizhpe Castro, O.H., & Blacio Aguirre, G. S. (2018). The constitutional control of administrative acts. Analysis of the jurisprudence of the Ecuadorian constitutional court. *Revista Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores*. 2. (49). 1-31. En: <http://files.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/200003747-c1505c24a1/18.1.49%20El%20control%20constitucional%20de%20actos%20administrativos....pdf>
19. Zagrebelsky, G. (2008). *Tres capítulos de justicia constitucional*. Madrid: Trotta. S.A.

#### **Normas jurídicas.**

1. Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.
2. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. Última modificación: 21 de diciembre de 2015.
3. Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento 544, 09 de marzo de 2009. Última modificación: 22 de mayo de 2015.
4. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010. Última modificación: 23 de octubre de 2018.
5. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial, Suplemento, 52 de 22 de octubre de 2009. Última modificación: 10 de julio de 2017.

#### **Sentencias de la corte constitucional del Ecuador.**

1. Corte Constitucional. Sistema de Gestión de Acciones Constitucionales. Disponible en: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php> (Consultado entre enero y octubre de 2019).

**DATOS DE LOS AUTORES.**

1. **Olger Hernán Quizhpe Castro.** Magister en Derecho Administrativo, Abogado y Licenciado en Ciencias Sociales, Políticas y Económicas. Actualmente es docente investigador del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad Técnica Particular de Loja Y UTPL y forma parte del grupo de investigación: Estudios sobre Constitucionalismo Latinoamericano y Derecho Humanos. Correo electrónico: [ohquizhpe@utpl.edu.ec](mailto:ohquizhpe@utpl.edu.ec)
2. **Janeth González Malla.** Doctoranda de la Universidad de CÁDIZ, España, Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Abogada de los Juzgados y Tribunales de la República por la UTPL. Actualmente se desempeña como investigadora en el Departamento de Ciencias Jurídicas la UTPL y Responsable de la Sección de Derecho Público. Forma parte del grupo de investigación: Estudios sobre Constitucionalismo Latinoamericano y Derecho Humanos. Correo electrónico: [jpgonzalez@utpl.edu.ec](mailto:jpgonzalez@utpl.edu.ec)
3. **Jenny Lorena Ojeda Chamba.** Magister en Derecho Administrativo, Abogada. Actualmente es docente investigador del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad Técnica Particular de Loja UTPL y forma parte del grupo de investigación: Estudios sobre Constitucionalismo Latinoamericano y Derecho Humanos. Contacto. Correo electrónico: [jlojeda1@utpl.edu.ec](mailto:jlojeda1@utpl.edu.ec)

**RECIBIDO:** 11 de enero del 2020.**APROBADO:** 26 de febrero del 2020.