

Conflict of regulatory hierarchy: Analysis of the Ordinance for the integral management of waste and solid waste of EMMAIPC-EP, Cañar-Ecuador

Conflicto de jerarquía normativa: Análisis de la Ordenanza para la gestión integral de residuos y desechos sólidos de EMMAIPC-EP, Cañar-Ecuador

Autores:

Calle- Barreto, Olga Elena
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR
Maestrante en Derecho Constitucional y gobernanza local
Quito - Ecuador



lenacalle1980@gmail.com



<https://orcid.org/0009-7246-9623>

Miranda- Saeteros, Pablo Enrique
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR
Maestrante de Derecho Constitucional y gobernanza local
Cañar- Ecuador



pablo-32@hotmail.com



<https://orcid.org/0009-0007-3826-3470>

Morales-Castro, Samuel
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DEL ECUADOR
Doctor en Ciencias Jurídicas
Duran- Ecuador



smoralesc@ube.edu.ec



<https://orcid.org/0000-0003-1753-2516>

Fechas de recepción: 25-AGOS-2024 aceptación: 03-OCT-2024 publicación: 15-DIC-2024



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigar.com/>



Resumen

El presente trabajo investigativo ha sido desarrollado bajo un enfoque de investigación cualitativo, al analizar mediante varias revisiones documentales, bibliográficas el principio jurídico de jerarquía normativa, mediante el cual las normas que integran un ordenamiento jurídico se ordenen al tener preferencia unas sobre otras dependiendo de algunos factores o criterios, pero lamentablemente en algunas ocasiones existen conflictos entre normas de diferente jerarquía, como se ha identificado en un caso en particular en el que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cañar- Ecuador con el propósito de precautelar el cuidado ambiental creo en el año 2011 una empresa pública bajo el nombre de EMMAIPC que se encargue el manejo integral de residuos y desechos sólidos del cantón, pues desde que la naturaleza fue reconocida como un sujeto de derecho se le debe garantizar una protección especial; pero para que esta empresa pueda funcionar adecuadamente se implementó una ordenanza en el año 2016, bajo el número 460 en la que se regulan todos los aspectos para la aplicación del plan de manejo de estos residuos, pero sobre todo un procedimiento sancionador que se contrapone al que se regula en el Código Orgánico Administrativo que es una ley orgánica que está por encima de las ordenanzas, por lo que esta ordenanza no puede ser aplicada al ser básicamente anticonstitucional y vulnerar varios derechos de los presuntos infractores, para por ultimo poder concluir que resulta palpable la necesidad de una reforma de la ordenanza en estudio para garantizar un procedimiento sancionador justo y apegado a derecho.

Palabras Clave: conflicto; jerarquía normativa; ordenanza; orgánica; naturaleza; reforma

Abstract

The present investigative work has been developed under a qualitative research approach, by analyzing the legal principle of normative hierarchy through which the norms that make up a legal system are ordered by having preference over each other depending on some factors or criteria, but unfortunately in Sometimes there are conflicts between norms of different hierarchy, as has been identified in a particular case in which the Decentralized Autonomous Government of the Canton of Cañar - Ecuador, with the purpose of safeguarding environmental care, created a public company in 2011 under the name of EMMAIPC to be in charge of the comprehensive management of waste and solid waste in the canton, since nature was recognized as a subject of law it must be guaranteed special protection; But in order for this company to function properly, an ordinance was implemented in 2016, under number 460, which regulates all aspects for the application of a plan for the management of this waste, but above all a sanctioning procedure that is implemented. contrasts with what is regulated in the Organic Administrative Code, which is an organic law that is above the ordinances, so this ordinance cannot be applied as it is basically unconstitutional and violates several rights of the alleged offenders, to finally be able to conclude that the need for a reform of the ordinance under study to guarantee a fair sanctioning procedure that adheres to the law is palpable.

Keywords: conflict; normative hierarchy; ordinance; organic; nature; reform

Introducción

Para abordar este tema es menester empezar comprendiendo que al ser el Ecuador un Estado constitucional de derechos, justicia social y ya no solo de derecho como ocurría en la antigüedad, se dota al mismo de la responsabilidad de garantizar a los ecuatorianos el pleno ejercicio del amplio catálogo de derechos que se les reconoce constitucionalmente, mediante la implementación de un ordenamiento jurídico que este en sincronía con los preceptos constitucionales, el cual es constituido con base a la competencia que se proporciona al poder ejecutivo, legislativo y demás entes estatales para la creación de cuerpos normativos, instrumentos legales que se encarguen de la regulación de los diferentes ámbitos.

Así mismo para cumplir con esta responsabilidad, el Estado requiere de la implementación de acciones de hacer, positivas, planes, programas, leyes que lo permitan y del apoyo de todos los organismos estatales que ostentan de las competencias, facultades asignadas por el gobierno central encaminadas con este objeto. Es así que en este rol juegan un papel preponderante los Gobiernos Autónomos Descentralizados del país que son entes, instituciones auxiliares del gobierno central, pero que al mismo tiempo son autónomos, independientes tanto política, administrativa, financieramente y actúa apegado algunos principios como el de la solidaridad, equidad, interterritorialidad, autonomía, participación ciudadana activa.

Por lo que estos entes estatales deben encaminar todas sus actuaciones a los mandatos constitucionales, normas de mayor jerarquía para que sean legalmente validas porque en el caso que se contrapongan a estas se vulnerarían varios derechos de la colectividad. Entonces en este sentido los GADS Municipalidades son organismos Estatales cruciales para fomentar el desarrollo del país, las mismas están investidas de varias facultades que les dota de competencia para efectuar varias acciones en pro del territorio que representan, siendo una de las principales facultades de interés analizar dentro de la presenta, la facultad normativa mediante la cual están en la capacidad de crear ordenanzas, resoluciones, acuerdos para regular determinados asuntos de interés dentro del cantón y que rigen solo dentro de esta circunscripción territorial.

En el mismo sentido también están facultadas para incentivar la creación y el funcionamiento de empresas públicas municipales que generalmente se caracterizan por estar dotadas de autonomía político, financiera, administrativa y por el estar destinadas a cumplir ciertas funciones para auxiliar a los gobiernos autónomos descentralizados en regular determinadas áreas, con el propósito de lograr mantener el orden, desarrollo, progreso de su territorio, pero existen casos en los que se dan conflictos o antinomias jurídicas entre las normas creadas por los GADS Municipales y las que son jerárquicamente superiores a estas, generándose en estos casos un conflicto de jerarquía normativa que debe ser enmendado mediante reformas porque caso contrario solo quedaran escritas, en papel porque no podrán ser aplicadas al ser ilegales.

En este sentido se ha podido identificar un caso en particular en el que existe un conflicto normativo, debido al hecho de que el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar al ejercer las facultades y competencias que constitucionalmente se les asigna,

desde el año 2011 autorizó el funcionamiento de la empresa pública municipal mancomunada de aseo integral del pueblo Cañarí, cuyas siglas son EMMAIPC- EP cuyo principal propósito es el manejo adecuado de los desechos sólidos del Cantón para precautelar el cuidado ambiental.

Esto debido a que se debe dotar de una protección especial a la naturaleza, ya que desde el año 2008 que entró en vigencia la actual Constitución de la República en el Ecuador se le reconoce como un sujeto de derechos y ya no solo como un objeto que posibilita la vida de los seres humanos al ser utilizada por los mismos a su conveniencia. Entonces se da una transformación al dejar atrás la visión antropocéntrica en la únicamente se brinda protección, cuidado al hombre para pasar a tener una visión biocéntrica en la que todos los seres vivos están bajo igualdad de condiciones, por lo que se les debe investir del reconocimiento de derechos que garanticen condiciones adecuadas de existencia.

Pero para que la empresa en mención pueda funcionar y cumpla con sus propósitos ambientales fue necesario la creación de una ordenanza en la que se regule todos los aspectos necesarios para que pueda ser implementada; es así que el Concejo Municipal del Cantón Cañar expidió una ordenanza destinada a la gestión de residuos, desechos sólidos, en fecha 18 de enero del año 2016 y publicada bajo el número 460 en el Registro Oficial del Ecuador, la misma que tiene por objeto el control en el manejo adecuado de residuos, desechos sólidos para reducir todos los perjuicios que podrían desencadenar el incorrecto manejo de los mismos, fomentar una óptima cultura ambiental y también establecer un proceso sancionar como un medio coercitivo para que la ciudadanía cumpla con las disposiciones de esta.

Sin embargo, posterior a la expedición de esta ordenanza en fecha 7 de julio de 2017 entró en vigencia un nuevo código de carecer administrativo, bajo el nombre de Código Orgánico Administrativo (COA), en el cual se busca establecer disposiciones que regulen las actividades, actuaciones de carácter administrativas de los órganos que son parte del sector público. Asimismo, dentro de ese código se regula el procedimiento sancionador desde el artículo 244 al 260 del mismo, en el que se puede constatar que existe conflicto, varias diferencias entre lo que se regula en la ordenanza número 460 sobre el procedimiento sancionador, existiendo dentro de esta ordenanza varios vacíos y regula un procedimiento que no brinda garantías efectivas a los infractores, sino que más bien vulnera derechos constitucionales fundamentales de los mismos.

De este modo, con base en todo lo expuesto en líneas anteriores es palpable la relevancia de abordar la presente investigación, la misma que contribuirá significativamente para constatar las falencias, vacíos, antinomias existentes dentro de esta ordenanza y los perjuicios, daños que puede llegar a generar en los casos que sea aplicada por el desconocimiento de la ciudadanía de su facultad para nulificar las mismas, por ser un proceso ilegal que menoscaba sus derechos.

En este sentido resulta crucial que el presente estudio sea desarrollado bajo un enfoque de investigación cualitativo, para poder ejecutar el objetivo general que se ha planteado para la misma, que es el analizar la anomia normativa existente en el procedimiento sancionador que

se regula en el Código Orgánico Administrativo (COA) y el de la Ordenanza emitida por el Concejo Municipal del Cantón Cañar para la Gestión de Residuos y Desechos Sólidos en la empresa pública EMMAIPC-EP.

Ahora bien, para lograr el cumplimiento de este objetivo general planteado se han determinado como objetivos específicos: 1. Estudiar jurídica y doctrinariamente el principio de jerarquía normativa. 2. Analizar los perjuicios que genera la antinomia entre normas de diferente jerarquía. 3. Realizar un diagnóstico de las principales contradicciones entre el proceso sancionador regulado en el CONA y la Ordenanza para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos en el Cantón Cañar, para que por último sea posible llegar a determinar las conclusiones de la presente investigación.

Materiales y métodos

Materiales

La presente investigación se llevó a cabo desde un enfoque de investigación cualitativo, que permitió describir acertadamente los fundamentos, efectos, variables, especificaciones del tema en estudio al ser un enfoque que implica el análisis de datos no estadísticos ni numérico sino más bien conceptuales, experimentales, comportamentales para lograr una comprensión profunda del fenómeno legal estudiado. Es así que la misma será de carácter descriptiva para explicar acertadamente el caso particular de la anomia normativa existente en el procedimiento sancionador que se regula en el Código Orgánico Administrativo (COA) y el de la Ordenanza emitida por el Concejo Municipal del Cantón Cañar para la Gestión de Residuos y Desechos Sólidos en la empresa pública EMMAIPC-EP. Además, se implementó la observación como una herramienta que permitió recabar datos certeros, objetivos sobre el tema estudiado; mediante un muestreo teórico al amparo del análisis de bibliografía científica y actual sobre el tema investigado.

Métodos

Los métodos de investigación que se implementaron en la presente es el método histórico-lógico para poder determinar cuáles fueron los principales antecedentes con base en los cuales se fundamentó el tema en estudio, así como la evaluación cronológica que ha experimentado hasta la actualidad. Así también se utilizó el método inductivo- deductivo para abarcar todas las fuentes de estudio, desde lo general a lo particular, pues se analizó el tema de investigación partiendo del principio de jerarquía normativa para después analizar los perjuicios que genera la misma, para posteriormente estudiar el caso particular del conflicto normativo entre el procedimiento sancionador regulado en el COA y en la Ordenanza 460 emitida por el Concejo Municipal del Cantón Cañar para la Gestión de Residuos y Desechos Sólidos en la empresa pública EMMAIPC-EP, para finalmente poder llegar a conclusiones precisas que se constituyan en un aporte social significativo.

Resultados

Al aplicar los diferentes enfoques y métodos de investigación se ha podido evidenciar que el Estado dota de ciertas atribuciones o competencias a determinados entes, poderes estatales para la creación de cuerpos normativos e instrumentos legales para reglar los diferentes ámbitos de la vida social, pero el actuar de los mismos está determinado, limitado en normas de mayor jerarquía que deben estar en íntima correlación con los mandatos constitucionales al ser la Constitución de la República la norma madre, base para la fundamentación de todo el ordenamiento jurídico existente en el país. (Baldín, 2019)

Entonces existe una jerarquía normativa que se debe respetar porque si se crean normas que contrapongan la mismas no pueden ser válidas legalmente y por ende no pueden ser aplicadas con base al derecho a la seguridad jurídica, legalidad, debido proceso. (Godínez, 2023) Además, al ser tan amplio los sectores que requieren de regulación Estatal, la administración central se ve en la obligación de dotar de esta competencia normativa no solo a nivel macro sino también a determinados organismos estatales como los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales que son instituciones públicas reconocidas constitucionalmente, auxiliares del gobierno central, por el hecho que gozan de autonomía, independencia económica, administrativa, política.

De esta manera hay que mencionar que la concepción de Gobierno Autónomo Descentralizado nace con la Constitución del 2008 en un afán de dotar a los mismos de las características y las competencias que ya poseían los municipios. Además, cada territorio, circunscripción territorial está dotada de un Gobierno Autónomo Descentralizado que busca cumplir con su propósito por medio de tres funciones como son en primera instancia la legislativa, normativa y de fiscalización; la segunda hace alusión a la función ejecutiva, de administración y la tercera a la participación ciudadana y control social al tener una estructura que por ley les ha sido determinada. (Guerrero Celi, 2019) Esto en relación a lo regulado en el artículo 28 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autónoma y Descentralizada (COTAD) al regula que:

En cada circunscripción territorial debe existir un Gobierno Autónomo Descentralizado para fomentar el desarrollo y progreso del mismo para que sus miembros puedan alcanzar el buen vivir haciendo efectiva sus competencias. Además, estará representado políticamente por ciudadanos que hayan sido elegidos popularmente, por lo que son gobiernos autónomos descentralizados 1. Los de las regiones. 2. Los de las provincias. 3. Los de los cantones o distritos metropolitanos. 4. Los de las parroquias rurales. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autónoma y Descentralizada, 2010)

Es decir que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen la función de propiciar un vínculo más cercano entre la población y la administración al permitir que el mismo sea más directo, próximo porque puede solventar las necesidades de la población local de una forma real y efectiva al estar más cerca de los mismos, por medio de sus facultades que tienen competencia exclusiva o concurrente en determinados casos. (Retjman, 2020)

Por lo cual estos organismos están investidos de facultad normativa al ser competentes para crear ordenanzas, resoluciones, acuerdos en torno a sectores que requieren de un control especial, como es el caso del cuidado ambiental que desde el año 2008 al reconocer a la naturaleza como un sujeto de derechos se le ha dotado en la Carta Magna de un catálogo de derechos, con el propósito de garantizar su protección, cuidado, mantenimiento, reparación; así mismo se han reconocido varios principios, medidas y mecanismos a los que pueden acceder para exigir el ejercicio eficaz de los mismos.

Sin embargo, cabe mencionar que la naturaleza es un ente que no cuenta con personería jurídica, por lo que no puede ejercer estos derechos de forma personal, sino se requiere que una persona natural o jurídica ejerza su representación para exigir que se garanticen o en caso de una vulneración se reparen sus derechos al ser víctimas de actos atentatorios o vulneratorios de sus derechos. En tal sentido, sus derechos están reconocidos en el artículo 10 de la Carta Magna de esta manera: “Serán sujetos de derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales las comunidades, pueblos, personas, nacionalidades, colectivos. La naturaleza es sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Por lo tanto, al reconocer a la naturaleza como un ente que constitucionalmente está investido de derechos, todo el ordenamiento jurídico, las normas infraconstitucionales que se han creado con la finalidad de regular adecuadamente los temas ambientales deben respetar y estar en armonía con los preceptos constitucionales. (Ruiz, 2024) Además todos los entes estatales y la sociedad en general deben seguir a cabalidad las normas ambientales que están encaminadas a la protección, mantenimiento, conservación del mismo; pues caso contrario van a tener que afrontar su responsabilidad administrativa, civil o penal por los daños ocasionados al tipificarse determinadas conductas contra la naturaleza como delitos en el Código Orgánico Integral Penal, con lo que se busca erradicar, controlar las conductas dolosas, antijurídicas contra este ente porque si se conversa y respeta la naturaleza, también de la mano se están garantizando los derechos de los ciudadanos.

Por lo que, para cumplir con el propósito del cuidado ambiental, los Gobiernos Autónomos Descentralizados están amparados en las facultades que les reconoce la Constitución de la República y algunas normas de carácter infraconstitucional como el Código Orgánico Administrativo y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autónoma y Descentralizada que en sí se encargan de regular algunos aspectos de la administración pública para que puedan alcanzar sus objetivos de manera efectiva. (Monti, 2014)

Entonces los GADS Municipales pueden implementar acciones encaminadas con esos propósitos, por ende el Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar en estudio tuvo la facultad para crear organismos que cumplieran con el propósito de cuidado ambiental como lo es la empresa pública municipal mancomunada de aseo integral del pueblo Cañarí, cuyas siglas son EMMAIPC- EP cuyo propósito principal es el manejo integral de los

desechos sólidos del Cantón, pero para que la misma puede operar es necesario la implementación de cuerpos legales que lo regulen.

Por lo cual, el Concejo Municipal del Cantón Cañar emitió la Ordenanza para la Gestión de Residuos y Desechos Sólidos en la empresa pública EMMAIPC-EP en el año 2016 en la que se regula todos los aspectos necesarios para que el plan de manejo de desechos sólidos pueda aplicarse, incluyendo un proceso sancionador en el caso de que la ciudadanía incumpla con las reglas estipuladas para el mismo (Ordenanza para la gestión de residuos y desechos sólidos, 2016). Pero se ha podido palpar como un caso particular dentro del tema en estudio que el proceso sancionar regulado en esta ordenanza contraria a los presupuestos determinados en el Código Orgánico Administrativo que es un cuerpo legal que entró en vigencia posteriormente en el año 2017 para reglamentar algunos aspectos de la actuación administrativa, entre los que constan los procedimientos sancionadores lo que puede acarrear varios perjuicios y vulneración de derechos a los presuntos contraventores.

Análisis de los Resultados

En el presente estudio se ha podido identificar un caso particular en el que se puede evidencia el conflicto de jerarquía normativo, debido a que el procedimiento sancionador que se regula en el Código Orgánico Administrativo que es una norma creada por el poder legislativo bajo la aprobación del ejecutivo, está en conflicto con el procedimiento sancionador que se determina dentro de la Ordenanza destinada a la gestión de residuos y desechos sólidos, que fue suscrita por el Concejo Municipal del Cantón Cañar en apego a su facultad normativa, en fecha 18 de enero del año 2016 que tiene por objeto el control en el manejo adecuado de residuos y desechos sólidos.

Así mismo en esta ordenanza se regula el procedimiento sancionador desde su artículo 68 hasta el 85, este está dirigido para quienes incumplan con las disposiciones que se ordenan dentro de la misma, además se dota de esta competencia a la empresa EMMAIPC- EP para que pueda iniciar el proceso sancionar, cumplir con todo el proceso para finalmente sancionar o multar a quienes transgredan esta ordenanza al perpetrar contravenciones ya sea de primera, segunda, tercera clase o especiales para que finalmente puedan exigir el cobro de las sanciones a los contraventores. (Brewer, 2020)

Además hay que aclarar que la empresa pública EMMAIPC se dedica al manejo adecuado de los desechos sólidos en el Cantón, pero esta mancomunidad está integrada por los cantones de Cañar, Suscal, Biblián, el Tambo y se creó con la finalidad de buscar soluciones a los graves problemas de carácter ambiental que generaba el inadecuado tratamiento de desechos en estos Cantones lo que evidentemente significaba una problemática que no solo afectaba al medio ambiente, sino a toda la población del cantón en sí.

La empresa en mención cuenta con un centro de operaciones en un sector alejado de la Ciudad, denominado bajo el nombre de Yurak kasha, en la cual existen algunas plantas de tratamiento que se encargan de la atención de desechos orgánicos, inorgánicos y cuenta con un relleno

sanitario, las mismas solo no operan los días domingos; pero para que llegue hasta este centro de operaciones los desechos deben pasar por algunos procesos que empiezan con la clasificación en los hogares en desechos orgánicos e inorgánicos en días particulares, para lo cual es necesario la socialización y educación ciudadana. Posteriormente estos desechos son recolectados por los funcionarios de la empresa para llevarlos hacia el centro de operaciones para su respectivo tratamiento. (Concejo Municipal del Canton Cañar, 2016)

Pero a pesar del correcto equipamiento, funcionamiento de este centro de operaciones con el que cuenta la empresa pública EMMAIPC- EP, para cumplir a cabalidad con su propósito que es el manejo adecuado de desechos sólidos, a fin de que estos no causen daños ambientales, que tanto en el presente como a futuro podrían repercutir en la calidad de vida de los ciudadanos y menoscabar derechos fundamentales de los mismos. Es necesario que la ciudadanía cumpla con su parte dentro del proceso de manejo correcto de desechos sólidos, ya que, si no se clasifica de manera adecuada los desechos, de conformidad a los horarios establecidos para el efecto este el tratamiento de los mismos puede estropearse y retrasarse, debido al hecho que en las plantas de tratamiento los funcionarios encargados deben reclasificar los desechos para poderles dar el tratamiento adecuado.

Ante tal hecho para que la ciudadanía cumpla con las directrices que se han implementado para cumplir a cabalidad con los procesos de tratamiento de desechos, es necesario la implementación de medidas coercitivas con las que se establezcan sanciones para de esta manera exigir el cumplimiento de las medidas porque caso contrario muchos de los ciudadanos no tienen una cultura de cuidado ambiental; por ende no clasifican adecuadamente sus desechos en orgánicos o inorgánicos, ni tampoco cumplen con los días, horarios destinados para desechar cada uno de estos. Por lo tanto, los órganos administrativos investidos de su facultad normativa y sancionadora pueden crear ordenanzas en las que se regulen y establezcan estas sanciones. (Bernache, 2020, pág. 13)

Pero posterior a la expedición de esta ordenanza en fecha 7 de julio de 2017 entró en vigencia un nuevo Código de carecer administrativo, bajo el nombre de Código Orgánico Administrativo (COA), en el cual se busca establecer disposiciones que regulen las actividades, actuaciones de carácter administrativas de los órganos que son parte del sector público. Asimismo dentro de ese código se regula el procedimiento sancionador desde el artículo 244 al 260 del mismo, en el que se determina un procedimiento más extenso, apegado al debido proceso, diferentes plazos para la caducidad, percepción de la potestad sancionadora, para la prescripción de las sanciones, reglas, requisitos, garantías para efectivizar el procedimiento sancionar esté apegado a derecho, buscando efectivizar las reglas del debido proceso y demás garantías constitucionales encaminadas a salvaguardar los derechos de las personas inmersas en este tipo de procesos.

Por lo cual, se puede constatar que existen varias diferencias entre lo que se regula en el Código Orgánico Administrativo y lo que se determina en la ordenanza número 460 sobre el procedimiento sancionador, existiendo dentro de esta ordenanza varios vacíos y regular un

procedimiento que no brinda garantías efectivas a los infractores, para que puedan ejercer su derecho a la defensa de manera efectiva, sino que regula un procedimiento mucho más corto y con menos posibilidades para que los supuestos infractores pueden alegar, solicitar la práctica de diligencias, aportar pruebas, documentos para mantener su estatus de inocentes y no ser sancionado administrativamente.

Por ende, al evidenciarse estas problemáticas, es claro que al aplicar el procedimiento sancionador regulado en la ordenanza en estudio se están vulnerando varios derechos de los inculpados, principalmente sus derechos a la seguridad jurídica, debido proceso, defensa. Es así que las personas sancionadas podrían alegar la ilegalidad del acto administrativo que emite la empresa pública EMMAICP- EP, con carácter de resolución en la que se declara la responsabilidad administrativa de los inculpados y se les establece la sanción que deben cumplir y solicitar la nulidad del mismo, por el hecho de que al examinar la jerarquía normativa una norma de carácter orgánica como es el Código Orgánico Administrativo está por encima de las ordenanzas. (Cianciardo, 2019)

Por lo tanto, bajo este panorama tienen prevalencia las regulaciones en cuanto a los procedimientos sancionadores determinadas en el COA, que las que se establecen en la ordenanza para la gestión de residuos y desechos sólidos motivo de estudio al tomar en cuenta el principio de jerarquía normativa. Por tal hecho se hace palpable la necesidad urgente de una reforma de dicha ordenanza para que los preceptos regulados dentro en la misma, se ajusten a lo que la Constitución de la República y las normas infraconstitucionales de mayor jerarquía mandan sobre el procedimiento sancionador, con la finalidad de que los mismos sean aplicados conforme a ley para salvaguardar los derechos, garantías, principios de índole legal reconocidos en torno a estos temas.

Discusión

Una vez que se ha podido identificar que en muchas ocasiones existen conflictos normativos entre normas de diferente jerarquía que pueden generar varios perjuicios y detrimentos de derechos a la colectividad, se ha determinado que la jerarquía normativa es un principio de índole jurídico, mediante el cual las normas que integran un ordenamiento jurídico se ordenen al tener preferencia unas sobre otras dependiendo de algunos factores o criterios, con la finalidad de obtener armonía, coherencia entre estas. (Salazar Solórzano, 2020)

Lo que está en íntima relación con lo expuesto en el análisis del jurista Vinicio Solano en el que menta que en el Ecuador la Constitución de la República es la norma suprema al integrarse en esta un extenso decálogo de derechos, principios, mecanismo, atribuciones, responsabilidades, competencia que el Estado dota tanto a las personas naturales, como jurídicas; pero además en la actualidad la naturaleza ha sido reconocida como un sujeto de derechos dentro de este cuerpo legal, por lo tanto, todo el ordenamiento jurídico infraconstitucional debe estar en armonía con estos mandatos. (Solano Paucay, 2019, pág. 3)

Ante lo cual Santiago Baldin expone que la naturaleza no es un titular de derechos por las implicaciones, características que lo identifican, pero el reconocerlo como un sujeto de derechos representa un gran hito y avance que marca pautas significativas en el progreso de sus derechos (Baldín, 2019); pues gracias a este reconocimiento cualquier persona, ya sea por sus propios derecho o de forma conjunta, así como los pueblos, nacionalidades pueden exigir el cumplimiento de los derechos de la naturaleza o pedir que se les repare integralmente cuando se evidencia una vulneración de estos. Por lo cual es importante destacar que en el artículo 71 de la Carta Magna se reconocen los siguientes derechos a la naturaleza:

Art. 71.- La Pachamama a quien se la conoce también con el nombre de naturaleza tiene derecho a que se le respete integralmente, por lo cual tiene derecho a su mantenimiento, cuidado, regeneración en todos los ciclos vitales, funciones, estructuras y procesos de regeneración, evolución. Por lo que todas las personas, pueblos, comunidades tienen derecho a reclamar, exigir el ejercicio y garantistas de los mismos. Así como también el Estado está en la obligación de fomentar el cuidado, protección, regeneración, mantenimiento de la naturaleza y todo lo que puede constituir la misma. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Entendiendo de esta manera que el equilibrio, cuidado, mantenimiento de la naturaleza es crucial porque es el lugar en el que es posibilitar el desarrollo, la vida de todos los seres vivos, además que brinda protección y fuentes de alimentos necesarios para la subsistencia. En este sentido resulta fundamental que el Estado fomente el cuidado, conservación del medio ambiente, mediante la implementación de algunos planes, estrategias, políticas, programas encaminados a lograr este propósito.

Además, si no se realizan acciones para cumplir con estos propósitos de cuidado sino más bien mediante las mismas se vulneran los derechos que se reconocen a la naturaleza es fundamental que se tomen acciones para exigir que se le restaure por los daños ocasionados, así como que se les repare integralmente a las víctimas generadas a causa de estos daños, por lo que este derecho a la restauración ambiental del cual está investido la naturaleza, está reconocido en este sentido:

Art. 72.- A la naturaleza se le reconoce el derecho a la restauración ambiental, además el Estado, como las personas naturales, jurídicas que hayan causado el daño independientemente a esta, también tienen la obligación de reparar integralmente a las víctimas de daños ocasionados, sobre todo en los casos en los que el daño ambiental es severo como cuando existen explotaciones mineras las medidas a tomar deben ser urgentes, drásticas para controlar y eliminar los perjudiciales daños ambientales que estos puede ocasionar. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Por ende, se evidencia en palabras del estudio del jurista Ricardo Cruz que el Estado es responsable de restaurar a la naturaleza cuando la misma ha sufrido graves daños ambientales que afectan su equilibrio, salud, cuidado para que en la misma se pueda cesar los daños que se están generando, no lleguen a expandirse y causar aún más daños tanto ambientales como humanos o que los daños sean eliminados por completo con el propósito de que la naturaleza

se restaure íntegramente y vuelva a su estado natural. Pero cuando se genera un daño ambiental no solo resulta afecta la naturaleza, sino también a todos quienes hayan estado alrededor del daño, por lo que a los mismos se les debe reparar integralmente por ser víctimas de los daños generados. (Cruz Rodríguez, 2023)

Ahora bien, en líneas anteriores se ha identificado el reconocimiento de la naturaleza a nivel constitucional, lo que representa la base para que dentro del ordenamiento jurídico se dé la creación de normas, leyes de carácter infraconstitucional en íntima armonía con la norma constitucional en busca del reconocimiento y garantismo de los derechos de la naturaleza. En este sentido dentro del ordenamiento jurídico del país existe el Código Orgánico del Ambiente, cuyo principal propósito es el garantizar los derechos de la naturaleza. (Código Orgánico del Ambiente, 2017)

Así mismo al hacer alusión a otro cuerpo normativo que busca la conservación, preservación, cuidado pero sobre la prevención de la perpetración de daños ambientales se debe mencionar al Código Orgánico Integral Penal en el cual se tipifican algunas conductas dañinas contra el medio ambiente como delitos que son de carácter imprescriptibles en la actualidad; entonces en el capítulo cuarto del mismo, desde el artículo 245 hasta el artículo 267 se tipifican delitos en contra del medio ambiente y asimismo en otros artículos, como el 257 se regula la responsabilidad de quienes perpetran estas conductas de reparar, de restauración a la naturaleza por los perjuicios y daños generados. (Código Orgánico Integral Penal, 2014)

Sin embargo, no solo el Estado tiene la obligación de velar por el cuidado ambiental, sino también los ciudadanos deben cumplir a cabalidad con la normativa impuestos de la materia para precautelar los derechos de la naturaleza y todos los entes tanto privados como públicos mediante las competencias y facultades que les asisten. De esta manera los GADS Municipales también tienen la facultad para crear normas como las ordenanzas en materia ambiental, siempre y cuando las mismas estén en total armonía con las normas de mayor jerarquía.

Pero esto lamentablemente no ocurrió en la ordenanza del caso en estudio, pues el procedimiento sancionador regulado en la misma contraria al procedimiento sancionador del COA que al ser una norma orgánica, jerárquicamente está por encima de las ordenanzas, por lo tanto es evidente la necesidad de reformar el procedimiento sancionador de la ordenanza analizada con la finalidad que de esta respete la jerarquía normativa y este en armonía con lo regulado en normas de mayor rango con el objeto de salvaguardar los derechos de los supuestos contraventores, sobre todo al debido proceso, a la defensa, seguridad jurídica y a la legalidad para efectivizar un procedimiento sancionador justo.

Conclusiones

En síntesis, se puede deducir que en la actualidad el Ecuador es un Estado constitucional de derechos, justicia social al ser la Constitución la norma superior del ordenamiento jurídico ya que en la misma se reconoce un amplio decálogo de derechos, deberes, principios, obligaciones, garantías encaminadas asegurar el buen vivir, vida digna, derechos

fundamentales de los ciudadanos, así como una convivencia social pacífica; además dentro de la misma se dota algunos poderes, organismos estatales de la facultad para crear cuerpos normativos, instrumentos legales que se encarguen de regular las diferentes áreas. Pero para cumplir con esta misión es fundamental que se considere la jerarquía de las normas, es decir que todo el ordenamiento jurídico debe estar en perfecta armonía principalmente con los mandatos constitucionales porque caso contrario existiría un conflicto normativo que impide su aplicación al carecer de validez legal.

Entonces dentro de la investigación se ha podido analizar un caso en específico en el que se da un conflicto normativo, pues el Concejo Municipal del Cantón Cañar- Ecuador en el año 2016 ha creado una Ordenanza destinada a la gestión de residuos y desechos sólidos dentro del cantón, la misma que es aplicada con el auspicio de la empresa pública EMAIPC y se integra varios aspectos para lograr este propósito, entre los que destaca el procedimiento sancionador que se debe aplicar a los infractores de estas disposiciones, pero este procedimiento no está apegado a lo que manda el Código Orgánico Administrativo para el efecto, porque en este consta un procedimiento mucho más amplio, garantista en miras de precautelar el derecho al debido proceso y defensa de los presuntos contraventores.

Es así que se evidencia un conflicto de jerarquía normativa entre los mismos, al ser las leyes orgánicas normas de mayor jerarquía que las ordenanzas, por lo que la ordenanza en estudio debería estar en armonía con la regulación establecidas en el Código Orgánico Administrativo porque caso contrario la misma se convierte en ilegal y no puede ser aplicada porque menoscaba derechos de los involucrados sobre todo a la defensa, al debido proceso, a la seguridad jurídica. Por ende, se evidencia la necesidad de reformar dicha ordenanza de conformidad a lo que manda en Código Orgánico Administrativo que está en total armonía con lo regulado por la Constitución de la República para garantizar a los presuntos contraventores su derecho al debido proceso, seguridad jurídica y a un procedimiento en el que prime la justicia.

Bibliografía

- Asamblea Nacional de Ecuador. (19 de octubre de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autónoma y Descentralizada . Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (10 de febrero de 2014). Código Orgánico Integral Penal. Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (12 de abril de 2017). Código Orgánico del Ambiente. Quito, Ecuador.
- Baldín, S. (2019). “Los derechos de la naturaleza: de las construcciones doctrinales al reconocimiento jurídico. Revista General de Derecho Público Comparado, 22(1).



- Bernache, G. (2020). La gestión de los residuos sólidos: un reto para los gobiernos locales. *Sociedad y Ambiente*, 1(7), 72-98.
- Brewer, A. (2020). La potestad la jurisdiccion constitucional de interpretar la constitucion con efectos vinculantes . Clacso.
- Cianciardo, J. (2019). El ejercicio regular de los derechos: Análisis y crítica del conflictivismo. *AdHoc*.
- Concejo Municipal del Canton Canar. (18 de enero de 2016). ORDENANZA PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS Y DESECHOS SOLIDOS. Canar, Ecuador.
- Cruz Piza, I., Bajaan Bustamante, L., & Morales Campoverde, M. (2022). Derechos de la naturaleza en Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(52), 351-357.
- Cruz Rodríguez, E. (2023). Derechos de la naturaleza, descolonización e interculturalidad. Acerca del caso ecuatoriano. *Verba Iuris*, 31(15), 29.
- Cuenca, S. (2021). Buena Administración y procedimiento administrativo en el Ecuador. *Revista Ruptura*, 2(283), 301.
- Fabio Esborraz, D. (2020). “El modelo ecológico alternativo latinoamericano entre protección del derecho humano al medio ambiente y reconocimiento de los derechos de la naturaleza. *Revista Derecho del Es-tado*, 36(93), 129.
- Godinez, R. (2023). Los principios de jerarquia y competencia administrativa . Coleccion Juritex.
- Guerrero Celi, F. (2019). Nueva visión del Derecho Administrativo. Cevallos Editora Jurídica.
- Iacovino, A. (2020). Constitucionalismo ecológico en América Latina: de los derechos ambientales a los derechos de la naturaleza. *Revista Cultura Latinoamericana*, 31(1), 266- 320.
- Monti, L. (2014). Organizacion administrativa, funcu¿ion y dominio publico.
- Retjman, F. (2020). Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires , Argentina : Fundacion de Derecho Administrativo .
- Ruiz, A. (2024). El pincipio de jerarquia normativa. *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, 24.
- Salazar Solórzano, M. (2020). La teoría de los frenos y contrapesos y la Constitución ecuatoriana. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Solano Paucay, V. (2019). La relación entre funciones del estado. *Revista IURIS*, 1, 82-102.

Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.