



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador | Sede
Ambato

OFICINA DE POSGRADOS

Tema:

**EFICACIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL
CONTROL DEL COMERCIO INFORMAL**

**Proyecto de investigación previo a la obtención del título de Magíster en
Derecho, Mención Gestión Pública**

Línea de Investigación:

Gobernanza en el sector público

Autora:

Abg. Daniela Estefanía Vallejo Naranjo

Director:

Dr. Diego Gonzalo Coca Chanalata

Ambato – Ecuador

Octubre 2022

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR SEDE AMBATO
HOJA DE APROBACIÓN

Tema:

**EFICACIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL
CONTROL DEL COMERCIO INFORMAL**

Línea de Investigación:

Gobernanza en el sector público

Autora:

Abg. Daniela Estefanía Vallejo Naranjo

Diego Gonzalo Coca Chanalata, Dr. Mg.

CALIFICADOR

Edgar Santiago Morales Morales, Mg. Ab.

CALIFICADOR

Mentor Marcelo Meléndez Torres, Dr. Mg.

CALIFICADOR

Padre Juan Carlos Acosta Teneda, PhD.

DIRECTOR DE LA OFICINA DE POSGRADOS

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr. Mg.

SECRETARIO GENERAL PUCESA

f.

f.

f.

f.

f.



Ambato – Ecuador

Octubre 2022



Pontificia Univ.
Católica del Ecuador

BIBLIOTECA

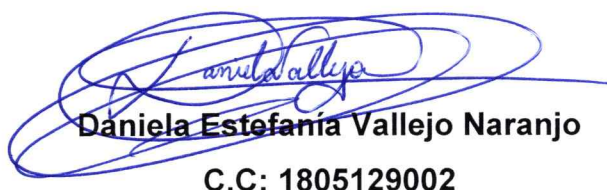
DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo, **DANIELA ESTEFANÍA VALLEJO NARANJO** con C.C: **1805129002** autora del trabajo de graduación intitulado: **“EFICACIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL CONTROL DEL COMERCIO INFORMAL”**, previo a la obtención del título profesional de **MAGÍSTER EN DERECHO, MENCIÓN GESTIÓN PÚBLICA**, en la Oficina de **POSTGRADOS**.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Ambato, octubre 2022



Daniela Estefanía Vallejo Naranjo
C.C: 1805129002

DEDICATORIA

A DIOS, porque en TODO momento Él es bueno,
su amor es eterno y su fidelidad no tiene fin.
A El, mi buen pastor quien siempre guía mi camino.
A Él, a quien le debo todos mis sueños cumplidos.

A mi FAMILIA, por ser mi guía y apoyo incondicional;
por ser mi motor y el pilar de mi vida.

Daniela Estefanía Vallejo Naranjo

AGRADECIMIENTO

Pon en manos del Señor todas tus obras, y tus proyectos se cumplirán.

Proverbios 16:3

RESUMEN

El comercio informal es un fenómeno ocasionado principalmente por la pobreza y el desempleo. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en 2019 la informalidad, se ubicó en 46.7%; en 2020 en 51.6% y en 2021 en 50.6%. De estos porcentajes gran parte corresponde al comercio autónomo, el cual, para efectos de la investigación, se entiende como aquel que abarca a personas que ejercen actividades económicas en los espacios públicos. Su descontrolada ocupación deviene en la obstaculización del libre tránsito y a su vez en caos y desorden en la ciudad. En este sentido, la sanción administrativa pretende desincentivar el cometimiento de conductas antijurídicas, por lo que en ejercicio de su ius puniendi, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales están facultados a sancionar a quienes sin autorización realizan actividades económicas en los espacios públicos. Por lo tanto, el objetivo de la investigación es evaluar la eficacia del procedimiento administrativo sancionador para el control del comercio informal en el Cantón Ambato. Para este efecto, la metodología empleada es la descriptiva, dado la necesidad de analizar la informalidad en Ambato, con un enfoque cualitativo que permita observar y analizar datos sobre la eficacia de la sanción administrativa en el control de este fenómeno. Con todo esto, se determina que, si bien el procedimiento administrativo sancionador resulta eficaz, no es suficiente para controlar las actividades de comercio realizadas en los espacios públicos sin autorización, por lo que, a su vez, es necesario que, se implemente mecanismos no sancionatorios encaminados a ordenar estos espacios.

Palabras clave: procedimiento administrativo sancionador, comercio informal, control.

ABSTRACT

Informal trade is a phenomenon mainly caused by poverty and unemployment. In 2019 according to the National Statistics and the Census Institute, the informal economy stood at 46.7%, in 2020 it reached 51.6%, and in 2021 it obtained 50.6%. The majority of these percentages correspond to autonomous trade which is referred on this research as the people who carry out economic activities in public spaces. Its idle occupation carries out the obstruction of free flow and in turn, it causes chaos and disorder in the city. In this respect, the administrative penalty aims to deter the commission of unlawful conduct so that in the exercise of its *ius puniendi* the Municipal decentralized autonomous governments are authorized to sanction those who without authorization do economic activities in public spaces. Therefore, this research aims to evaluate the effectiveness of the administrative sanctions procedure to control informal trade in Ambato town. The methodology used is descriptive due to the need to analyze informal trade in Ambato with a qualitative approach which allows observing and analyzing data about the efficacy of the administrative penalty in the control of this phenomenon. All this determines that although the administrative sanctions procedure proves to be effective, it is not enough to control trade activities in public spaces without authorization, so in turn, it is necessary to implement nonsanctioning mechanisms aimed at ordering these spaces.

Keywords: administrative sanctions procedure, informal trade, control, administrative penalty.

ÍNDICE

DECLARACIÓN	III
DEDICATORIA.....	IV
AGRADECIMIENTO.....	V
RESUMEN	VI
ABSTRACT	VII
ÍNDICE	VIII
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA	8
1.1. Comercio informal y ocupación del espacio público	8
1.2. Análisis de la potestad sancionadora de la administración pública.....	28
1.3. Procedimientos administrativos sancionadores	38
CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO	51
2.1. Caracterización del comercio informal en el cantón Ambato	51
2.2. Eficacia del procedimiento administrativo sancionador.....	56
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	76
3.1. Estimación de la eficacia de la sanción administrativas	76
CONCLUSIONES.....	86
RECOMENDACIONES	89
BIBLIOGRAFÍA	91
ANEXOS	106

INTRODUCCIÓN

El comercio informal es un fenómeno originado en los años setenta, cuyo concepto surgió como resultado de una serie de estudios del mercado laboral en África encabezados por el antropólogo Hart (1971), quien ha sido reconocido a nivel mundial por sus estudios de antropología económica. A partir de su análisis sobre la ocupación en Ghana, se llegó a establecer una distinción entre el sector formal y el informal, donde el primero fue definido como trabajo remunerado y el segundo, como trabajo por cuenta propia.

Sobre la base de los antecedentes expuestos, se han hecho numerosas investigaciones, entre las cuales, destacan las de Sethuraman (1976) y las de De Soto (1989). Así, también, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013), ha aportado al estudio de la informalidad al referirse a sus elementos característicos establecido los siguientes:

- a) Desarrollo precario o rudimentario;
- b) Falta de acuerdos contractuales que establezcan garantías en favor de quienes lo ejercen;
- c) Incumplimiento de obligaciones tributarias; así como
- d) Inversión mínima de recursos.

Estos aspectos, en especial el último, han hecho que el comercio informal, se convierta en una alternativa atractiva para quienes buscan satisfacer sus necesidades básicas sin depender laboralmente de un tercero. Para Veleda (2003), el comercio informal constituye la nueva economía, cuyos actores principales son los trabajadores excluidos del proceso productivo formal (Harvey, 1992), quienes, en un inicio, se creía que serían reintegrados a este a la medida en que existan mejores condiciones de vida.

Desafortunadamente, resultó que mientras más crecía la población y decrecían las fuentes de empleo, era cada vez más difícil concebir al comercio informal como un fenómeno temporal, por lo que cobró fuerza el planteamiento de Bekkers & Stoffers

(1995) quienes vieron desde un inicio al comercio informal como un fenómeno que, se enraizaría en la sociedad y que con el paso del tiempo sería permanente.

Los datos actuales demuestran que, el comercio informal forma parte de la cotidianeidad no solo a nivel cantonal o nacional, sino, además, a nivel mundial. Solo en América Latina para el 2018, se registró al menos 140 millones de personas pertenecientes al sector informal, lo que equivale al 50% de los trabajadores (Organización Internacional del Trabajo, 2018).

Para Rosenbluth (1994) las actividades informales, se han convertido en una fuente considerable de empleo, debido a que, quienes lo ejercen han visto en el comercio informal una alternativa que permite obtener recursos sin la necesidad de contar con gran capital, pues es su mano de obra el elemento principal.

A nivel de Latinoamérica, Colombia es considerado uno de los países con mayores índices de comercio informal a causa principalmente de los conflictos armados internos, donde Cúcuta es la ciudad con mayor informalidad. Su incremento, se debe a que, a partir de 2015, estalló la crisis económica en Venezuela, y a partir de entonces, se ha registrado un ingreso de más de 1.500.000 ciudadanos venezolanos al país, que ante la falta de empleo han recurrido a la informalidad (Chacón , 2020).

A su vez, en Brasil se registró alrededor de 43 millones de comerciantes informales llamados popularmente dentro de su léxico como *camelos*, lo cual, equivale a una cifra alarmante que casi alcanza los índices de pobreza del país. En Ecuador, la realidad es similar; mediante un informe pormenorizado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se determinó que para el año 2019, Esmeraldas presentó empleo informal en un 84%, Chimborazo en un 94% y Zamora Chinchipe en un 86%; provincias que registraron los más altos índices de informalidad (Arias , Carrillo, & Torres , 2020)

Dada las preocupantes cifras en América Latina, autores como López (2012) así como Arias , Carrillo, & Torres (2020), se han dedicado al estudio de las causa y factores que han dado lugar a la informalidad, en especial en lo que se refiere al comercio autónomo; entre estas abordan las siguientes: a) Altos índices de desempleo y

pobreza; b) Migración incrementada en los últimos años, principalmente, en países del Pacífico debido al desplazamiento incontrolado en su gran mayoría de ciudadanos venezolanos; y, c) Desplazamientos internos del campo a la ciudad debido a la ausencia del Estado en las zonas rurales y la falta de garantías en el sector agrario.

A su vez, Rosenbluth (1994) afirma que, la rigurosidad de las regulaciones económicas y laborales impuestas por los Estados, hacen más difícil la inmersión en el sector formal y contribuyen al incremento del comercio informal. Eso deviene en consecuencia tales como: invisibilización de derechos, perjuicios para el Estado en el ámbito tributario y, además, modificaciones en el uso de los espacios públicos debido a la apropiación de estos por parte de vendedores ambulantes que han convertido al espacio público en su lugar de trabajo. Al punto que Pool (1996); Vidal & Pol (2005) así como, también, Chacón (2020) señalan que cada vez, es más común observar carretillas, sombrillas, carpas, coches, furgones, carretas, y otros tantos objetos empleados para el desarrollo de actividades de comercio principalmente en las calles y aceras.

Así, en ejercicio del control sobre el uso y ocupación de los espacios públicos; competencia atribuida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) municipales del Ecuador, estos sancionan a quienes incumplen las ordenanzas al realizar actividades de comercio en la vía pública sin autorización municipal.

Lo señalado anteriormente, se sustenta en el ejercicio de la potestad sancionadora, la cual, se traduce en la atribución o facultad de la administración para regular las libertades individuales y garantizar el orden público a través de la imposición de sanciones a aquellas conductas elevadas a categoría de infracciones administrativas (Gómez, 2004); la ocupación del suelo sin autorización municipal es una de ellas.

En tal sentido, autores como Rocco (1933) y Morales (2010), al referirse a la importancia de las sanciones administrativas afirman que, sin estas, no sería posible mantener el orden público ni el buen desenvolvimiento de la sociedad. Es así que, en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato (GADMA), al igual que en otros municipios como el del Distrito Metropolitano de Quito, el de Guayaquil, Cuenca, Rumiñahui y otros cantones; luego de llevarse a cabo un debido

procedimiento administrativo sancionador con sujeción a las garantías previstas en la Constitución del Ecuador (CRE) y el Código Orgánico Administrativo (COA), se impone una sanción administrativa a quienes realizan actividades de comercio en la vía pública sin autorización, como consecuencia de su actuar antijurídico.

Dado el incremento del comercio autónomo en los espacios públicos, y en consideración de que, en el marco de sus competencias, corresponde a los municipios el control de los mismos, la investigación propone como problema científico: ¿Cómo perfeccionar el control del comercio informal en el Cantón Ambato? Como preguntas científicas, se plantean las siguientes: ¿Cuál es el fundamento teórico y los límites de la potestad sancionadora de la Administración Pública?; ¿Cuál es el método de investigación adecuado para la evaluación del procedimiento administrativo sancionador en el comercio informal?; ¿La sanción administrativa tipificada es suficiente para desincentivar el comercio informal?

El objetivo general es evaluar la eficacia del procedimiento administrativo sancionador para el control del comercio informal en el Cantón Ambato y como tareas investigativas, se plantean las siguientes:

- 1) Determinación del fundamento teórico y los límites de la potestad sancionadora para el control del comercio informal.
- 2) Identificación del método de investigación aplicable para la evaluación del procedimiento administrativo sancionador en el comercio informal.
- 3) Análisis de la sanción administrativa en el procedimiento administrativo sancionador para el control del comercio informal en el Cantón Ambato.
- 4) Estimación de la eficacia de la sanción administrativa para el mejoramiento de los mecanismos de control del comercio informal en el Cantón Ambato.

La metodología que se emplea en la investigación es principalmente descriptiva, debido a la necesidad de conocer la realidad de las ventas ambulantes en los espacios públicos del cantón a partir de la explicación de sus características, causas y consecuencias.

Por lo tanto, se coincide con Hernández & Mendoza (2018), cuando señalan que, este tipo de investigación pretende describir y caracterizar un fenómeno en específico. Es así, que, a partir de la revisión de diversas fuentes bibliográficas, se parte de nociones generales del comercio informal para arribar después al estudio de sus causas y consecuencias.

A diferencia de Gutiérrez (1992); Ueda & Balsan (1998) que, al estudiar a los comerciantes ambulantes en Bolivia y Brasil respectivamente, emplean cuestionarios estructurados y cerrados; en el presente caso, se emplea como técnica de recolección de datos la entrevista, la misma que se ha dirigido a profesionales en diferentes áreas relacionadas al tema; entre estos juristas, economistas, urbanistas y sociólogos.

Debido a la necesidad de ampliar criterios y analizar a profundidad el comercio informal en el contexto del cantón Ambato, los cuestionarios resultan insuficientes para abordar la temática planteada. Por lo que, se recurre a las entrevistas, a fin de lograr un desarrollo más consolidado y justificado en torno a la temática.

Además, en cuanto al enfoque, se coincide con Quispe, Ayaviri, Marlon, Velarde (2020) y así, también, con Arias, Carrillo & Torres (2020) y por tanto se emplea el cualitativo, toda vez que la investigación tiene por objeto comprender el fenómeno del comercio informal desde el análisis de su origen para explicar después las causas que han llevado a los comerciantes autónomos a refugiarse en los espacios públicos y destinarlos como su lugar de trabajo.

Las cifras de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) así como las cifras de pobreza obtenidas a partir de los informes publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) desde 2019 al 2021 han sido elementos clave para explicar el incremento del comercio autónomo en el país.

De igual manera ha sido fundamental contar con datos reales sobre el número de procedimientos administrativos sancionadores llevados a cabo en el GADMA a fin de determinar si han existido casos de reincidencia. En este sentido, en consideración a que el presente trabajo se titula Eficacia del Procedimiento Administrativo Sancionador en el control del comercio informal, se parte de la definición de la eficacia

para posteriormente evaluar el procedimiento administrativo sancionador en el control del comercio informal y se toma como medidor, la repercusión de este en los administrados.

Esto se lo hace sobre la base del efecto que causa la sanción en los administrados, es decir, se mide si el fin preventivo de la sanción, encaminado al desincentivo de la natural tendencia a infringir el ordenamiento jurídico, se cumplió en la práctica. Para esto, como se indicó en líneas anteriores es menester contar con datos sobre la cantidad de procedimientos administrativos sancionadores llevados a cabo a partir del 2019 al 2021 para determinar posteriormente si ha existido conductas reincidentes. Dicho de otra manera, para efectos del trabajo, y con el fin de hacer una estimación de la eficacia de la sanción administrativa en el control del comercio informal en el Cantón Ambato, se toma como medidor la reincidencia.

En atención a lo señalado, el trabajo se estructura de la siguiente manera: la primera parte comprende la introducción al comercio informal. Así, también, el problema, la pregunta a responder, el objetivo general y las tareas investigativas.

La segunda parte se compone por el Capítulo I. que corresponde al Estado del arte y la práctica. En el mismo se aborda:

- a) Consideraciones generales del comercio informal y la ocupación del espacio público.
- b) Análisis de la potestad sancionadora de la administración pública y
- c) Estudio de la eficacia de las sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del derecho.

La tercera parte comprende el Capítulo II. que corresponde a la Metodología de la Investigación. En este se analiza las cifras de desempleo y pobreza obtenidas desde el 2019 al 2021 en Ecuador y su relación directa en el incremento del comercio informal. A su vez, se analiza el procedimiento administrativo sancionador a partir de un caso real que permite tener una aproximación a la forma en que se lleva este tipo de procedimientos de acuerdo con el COA. Así, también, en base a la revisión de fuentes bibliográficas se hace una caracterización del comercio informal en Ambato.

La cuarta parte comprende el Capítulo III; en este se aborda los resultados de la investigación respecto de la eficacia del procedimiento administrativo sancionador. Posterior a ello, se desarrolla las conclusiones en base a las temáticas analizadas en cada capítulo y, finalmente, se establecen las recomendaciones que sirven como referencia para futuras investigaciones.

Por lo tanto, dado que la ocupación de los bienes públicos para desarrollar actividades de comercio sin autorización municipal ha tenido un notable incremento en Ecuador, lo cual, se ve reflejado en la gran cantidad de vendedores ambulantes que se han tomado las calles y aceras de las ciudades para ejercer actividades económicas de todo tipo; resulta necesario abordar este fenómeno en el marco de las competencias atribuidas a los municipios.

CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA

1.1. Comercio informal y ocupación del espacio público

Debido a su complejidad, la informalidad ha sido objeto de un sin número de estudios que surgieron desde 1970 hasta la actualidad. Los primeros aportes se los atribuye a Hart (1970), quien, al realizar un estudio sobre el desempleo en África, detectó que gran cantidad de trabajadores se dedicaban a actividades sin garantías laborales y mal remuneradas.

Desde entonces, surgió la expresión sector informal, utilizada por primera vez en 1972 por la OIT a partir de un estudio llevado a cabo por el antropólogo Hart sobre las condiciones laborales en Kenya (Arias , Carrillo, & Torres , 2020). Fue así como, en base a la experiencia obtenida en África y posteriormente en el continente americano, durante la Conferencia Internacional del Trabajo, la OIT (2002) conceptualizó a la economía informal como aquella que engloba actividades económicas ejercidas al margen de la ley.

Más adelante, de manera más específica, definió al empleo informal como el conjunto de actividades no cubiertas por la ley, destinadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios a través de organizaciones rudimentarias, donde difícilmente se establece una distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción (Organización Internacional del Trabajo, 2013).

Además, varios doctrinarios en su intento por explicar este fenómeno han desarrollado diferentes teorías. A la luz del pensamiento de la escuela dualista, cuyos precursores son Hart (1971) y Sethuraman (1976), el sector informal comprende actividades periféricas o marginales producto de la exclusión de personas desde el sector formal y el desequilibrio que esto genera.

Consecuentemente, desde la perspectiva de esta escuela, se estudia este fenómeno como un refugio involuntario, como un medio de escape o una forma de supervivencia ante las limitaciones de la economía. Concuerdan con esto, autores como Mejía & Posada (2007); Perry (2007) y Theodoro (2000), al catalogar a la informalidad

(comercio informal) como un elemento intrínseco de la estructura misma de la sociedad, usado como instrumento de lucha contra la miseria.

Por su parte, la escuela legalista cuyo principal representante es Hernando De Soto (1989), asocia a la informalidad con la evasión tributaria y la elusión del ordenamiento jurídico; postura con la que coincide Castells (1989). Bajo esta óptica, la escuela legalista plantea que la informalidad es consecuencia de la desobediencia social, en la medida en que quienes participan de esta lo hacen de manera voluntaria, libre y racional, ya sea por comodidad o porque a diferencia del sector formal, el informal requiere operación en pequeña escala, bajos niveles de productividad, así como capital físico y humano a mínima escala.

Dentro de esta escuela, la pobreza y la marginalidad son piezas clave para explicar la informalidad; al igual que el costo de los trámites administrativos o de transacción, el cual, para De Soto (1988), es muy alto para los pobres. A tal punto que, a criterio de este autor, la ley afecta de manera diferente a los pobres en comparación a quienes se encuentran en estratos medios y altos.

En este sentido, la OIT (2002) a la vez que concuerda con la necesidad de simplificar costos, trámites engorrosos, procesos de registro inadecuados y burocracias que, finalmente, se convierten en un obstáculo para la integración en el mercado formal; invita a concientizar que la desregulación no es la solución, por lo que sugiere analizar la idoneidad de las normas tendientes a regular la informalidad.

Para explicación de esto, se toma como referencia un Informe de la Comisión Nacional del sector no estructurado en la India (2009), en el cual, como consecuencia de un periodo sin regulaciones de mercado, se obtuvo un crecimiento de empleos de baja calidad con relación a la creación de empleo formal. Experiencia que fortalece la tesis planteada por la OIT respecto de la ineffectividad de la desregulación como medida para reducir los índices de informalidad.

Por su parte, Salas (2006) discrepa con el pensamiento de la escuela legalista, pues señala que quienes participan del empleo informal, lo hacen en busca de mejores condiciones de vida y por necesidad terminan refugiados en la informalidad.

En todo caso, se coincide en que la pobreza deja abierta una puerta hacia la informalidad (Calderón , 2018), por lo que Rosenbluth (1994) afirma que el nivel de desarrollo económico mantiene una cierta correspondencia con el nivel de empleo, al punto de que mientras mayor sea el grado de desarrollo de un país, menores son las cifras de empleo informal.

Si se toma como referencia esta premisa, en el caso puntual de Ecuador se obtiene lo siguientes datos: De acuerdo al Ministerio de Trabajo (2020), para el año 2020 la cifra de subempleo alcanzó el 22.7 % lo que equivale a 1.833.702 y la participación del empleo en el sector informal aproximadamente en un 51.1% equivalente a 3.927.221. Por su parte, el desempleo afectó a 401.305 ecuatorianos, es decir, al 5.0% de la población.

Para contrastar mejor estos datos, se trae a colación las cifras obtenidas en el 2018, pues el 2020 fue un año atípico para la economía mundial. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) (2021), la tasa de subempleo en el 2018 a nivel nacional fue de 16.3% y la tasa de desempleo de 3.7%. Esto explica por qué el nivel de pobreza en el 2018 se situó en 23.2% mientras que en el 2020 en el 32.4%.

Revisados esos datos y con base en la premisa de que el desarrollo económico condiciona la situación de empleo de un país, en el caso propuesto se observa que en efecto, mientras menor es el desarrollo económico, mayores son los índices de subempleo y desempleo, lo que permite llegar a la conjetura de que, si para el 2020 la participación del empleo en el sector informal se ubicó en el 51.1%, actualmente la tasa de comercio informal pudo haber superado esta cifra dadas las condiciones post pandemia y la situación económica a nivel mundial. Esto se ve más adelante.

Bajo esta óptica, Loayza (1996), en su estudio sobre la informalidad en países de América Latina, concluye que esta frena significativamente el crecimiento económico, lo que da lugar a una especie de círculo vicioso, en tanto, los bajos niveles de desarrollo de un país, orillan a sus trabajadores a la informalidad.

Sin embargo, Gómez, Gómez & Borrález (2005) aceptan parcialmente esta tesis, sostienen que, si bien la informalidad está frecuentemente asociada a la pobreza, la primera no proviene solamente de este factor, por lo que sería un error buscar explicar su origen únicamente en torno a la pobreza. Enfatizan entonces que, si bien las crisis económicas por las que han atravesado o atraviesan actualmente los países, es una de sus principales causas; esta no es la única.

Bajo esta perspectiva, si bien el crecimiento y desarrollo de las economías, resultaría esperanzador en el proceso de lucha contra la informalidad, esto no sería suficiente. Así lo explica la OIT (s.f), al decir que, contrario a lo que comúnmente se piensa, los datos demuestran que la informalidad persiste aun en los países que han experimentado significativos crecimientos económicos. Esto se debe a la dificultad de retorno al sector formal, de quienes como consecuencia de recesiones económicas recurrieron a la informalidad.

Por lo tanto, hoy en día existe un consenso en torno al cual, el crecimiento económico requiere ir acompañado de creación de empleo formal si lo que se pretende es reducir los índices de informalidad. (Organización Internacional del Trabajo, 2014). Sin embargo, autores como Gómez, Gómez & Borrález (2005) y Maloney (1998) se decantan por una posición más bien permisiva, en tanto afirman que es adecuado para las economías permitir cierto grado de informalidad.

La presente investigación al considerar dicha posición un tanto subjetiva y dependiente de un sin número de factores difíciles de categorizar, se inclina por la postura de Loayza, pues adoptar la postura de Maloney implicaría orientar este trabajo a determinar hasta qué grado la informalidad sería adecuada, sin que ello suponga un alto costo social. Por tanto, se concuerda con Loayza, al considerar que la informalidad intensifica la pobreza y contribuye al empleo de baja calidad.

Por otro lado, la migración incrementada por razones de índole social, política y económica que viven algunos países, constituye, aunque no la principal, pero si otra de las causas de la informalidad. Dado el impacto significativo que esta genera en el mercado laboral, se intensifica el desequilibrio entre la oferta de trabajo y la demanda (Henao, 1999).

Concuerda con esto Miranda, Zambrano , Castellanos , & Zatzabal (2021) al señalar que el mercado laboral alcanza su equilibrio cuando existe un óptimo nivel entre la oferta y la demanda, es decir, entre la cantidad de personas que buscan acceder al mercado y la cantidad de plazas laborales. Mientras que su desequilibrio, da lugar a una economía informal.

Por tanto, la informalidad, lejos de ser un fenómeno sectorial o incluso regional, se ha convertido en un fenómeno mundial, palpable si bien en diferentes niveles, tanto en países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo. La realidad actual permite ver que se trata de un fenómeno dinámico y en constante crecimiento, lo que hace necesario analizarlo como un proceso que cada vez abarca más sectores e integra a más trabajadores. Muestra de ello, es la amplia clasificación que ha desarrollado la Organización Internacional del Trabajo (2013) sobre las distintas categorías o modalidades que integran este tipo de economía. Estas son:

- a) Trabajadores por cuenta propia y empleadores que trabajan en sus propias empresas del sector informal.
- b) Asalariados con empleos informales, ya sea que estén contratados por las empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos remunerados.
- c) Miembros de cooperativas de productores del sector informal.
- d) Trabajadores por cuenta propia dedicados a la producción de bienes exclusivamente para el uso final propio de su hogar.

Como se observa, la informalidad abarca varias formas de actividades económicas; las del sector informal propiamente dichas y las del sector formal, que pese a aparentar ser formales, al incumplir las exigencias legales, pasan a formar parte de la informalidad. Así, por ejemplo, bajo esta perspectiva, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2015), concibe como parte del sector informal tanto a quienes poseen Registro Único de Contribuyente (RUC) y no llevan contabilidad o no hacen sus declaraciones en datos reales, como a quienes no tienen RUC y no declaran sus movimientos económicos producto de su actividad comercial.

Para estos casos, autores como De Soto , Mora y Araujo, Max Neef , Larroulet, & Tokman (1988), se refieren a la necesidad de evaluar el grado de ilegalidad, toda vez que, solo en algunos esta es total. En otros, generalmente se cumple con uno u otro requisito o exigencia legal.

Con estas consideraciones expuestas, y a fin de delimitar el trabajo, se advierte que el trabajo se enfoca en la primera categoría establecida por la OIT en su Manual sobre la informalidad. Se trata de los trabajadores por cuenta propia, donde a su vez se ubican los vendedores ambulantes (Antunes, 2007), quienes de acuerdo con la Real Academia Española (RAE) (2020), son aquellas personas que realizan actividades comerciales al por menor generalmente en los espacios públicos.

Hecha esta precisión, y sobre la base la definición propuesta en el párrafo anterior, se analiza dos elementos característicos de los vendedores ambulantes: 1) desarrollo de actividades comerciales y 2) ocupación del espacio público. El primer elemento no requiere mayor profundización pues ya se ha advertido que la informalidad cada vez abarca más actividades económicas, como la venta de productos de primera necesidad, vestimenta, calzado, e incluso alimentos. Sin embargo, el segundo requiere cierto detenimiento.

Para explicación de esto, se trae a colación las palabras de De Soto referidas en líneas anteriores en cuanto a los niveles de ilegalidad; total y parcial. Si se hace un análisis en torno al caso de los vendedores ambulantes, se logra precisar que se trata de una actividad dentro de un nivel de ilegalidad parcial, pues si bien, realizar actividades comerciales es una actividad legal, hacerlo en espacios públicos sin previa autorización, hacen de esta una actividad que se torna ilegal.

Por tanto, es lógico que existan normas que se encaminen a su regulación, las mismas que varían de acuerdo con cada país, a sus realidades y estrategias adoptadas por cada uno para hacer frente a este fenómeno. Lo que es claro, es que América Latina registra los mayores índices de comercio informal. Así, por ejemplo, en Colombia se ha llegado a catalogar a este fenómeno como un estilo de vida, pues en la mayoría de ciudades como Medellín, Cúcuta y Bogotá; este ha pasado a formar parte de la cotidianidad y el diario vivir, dado que un sin número de vendedores

ambulantes se han apropiado de los espacios públicos para hacer de estos, su lugar de trabajo (Gómez , Gómez , & Borráez , 2005).

Al respecto, López (2012) señala que luego de varios intentos por frenar el crecimiento del comercio informal en las calles de Colombia, la Corte Constitucional emitió un pronunciamiento, no con el afán de que los trabajadores ambulantes devuelvan los espacios públicos utilizados, pues catalogan a esta como una difícil labor; sino con la finalidad de instar a las autoridades a optar por políticas que permitan convivir a los colombianos con esta realidad. Sin embargo, de aquello, la ocupación de espacios públicos se mantiene constante, lo que explica la desmedida invasión, principalmente de aceras, vías de tránsito vehicular y parques en ese país.

Bajo esta perspectiva, la Universidad de los Andes (2005) dentro de su estudio acerca de los efectos de las ventas callejeras en Bogotá, trata de explicar la ocupación de los bienes públicos a partir de la teoría del free rider, que en términos generales, supone el aprovechamiento o beneficio que se obtiene del espacio público sin asumir ningún tipo de costo, que por cierto no tiene que ver con el aspecto económico, toda vez que, como se ha visto su acceso es de carácter gratuito.

Para profundizar su estudio, es menester partir de la definición del espacio público como el lugar destinado a la satisfacción de necesidades colectivas, cuya invasión y descontrolada ocupación por vendedores informales genera, lo que, en el ámbito de la Economía, se denomina externalidades. Es decir, consecuencias que se derivan de las acciones de uno o varios individuos y que influyen en el bienestar de otros.

Las más comunes son: la congestión vehicular, problemas de movilidad, desorden y deterioro de los espacios públicos; consecuencias que generan una afectación o disminución del derecho de un tercero a acceder a estos bienes. Situación que es contraria a la naturaleza misma de los bienes públicos, en tanto una de sus particularidades, es su carácter no excluyente, lo cual supone que su acceso es indiscriminado y en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos (Universidad de los Andes para la Cámara de Comercio de Bogotá, 2005).

En mérito de lo expuesto, cabe señalar que quienes en ejercicio de su derecho al trabajo realizan ventas ambulantes, sean estas estacionarias, semiestacionarias, permanentes, periódicas, ocasionales o de temporada, y consecuentemente obstaculizan la movilización o el libre tránsito vehicular; influyen en el derecho que otros tienen sobre los mismos bienes. De ahí que, se consideren en pugna, por un lado, el derecho al trabajo y por otro, el derecho a la movilidad y al libre tránsito.

Sin embargo, pese a no ser ese objeto de análisis de la investigación, cabe señalar que a criterio de la OIT (s.f) es menester establecer un equilibrio entre el derecho a acceder a los espacios públicos y el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes, al punto de afirmar que es deber de las autoridades garantizarles jurídicamente el uso de los espacios públicos.

Con ese criterio no se coincide totalmente, por cuanto, el papel de las autoridades radica más bien en regular el uso de los espacios públicos a fin de garantizar su acceso en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos. Con esto en mente, es menester hacer una revisión acerca de las competencias que han sido atribuidas para el control y regulación de los mismos. Para este efecto, se parte de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) (2008), la cual otorga competencias exclusivas a cada nivel de gobierno: central, regional autónomo, provincial, municipal y parroquial rural.

De acuerdo con el artículo 264 ibídem, concordante con el artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) (2010), es competencia exclusiva del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo y por tanto es su función, regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, de acuerdo a lo previsto en el artículo 54 literal m) ibídem. De modo que, corresponde a los municipios adoptar medidas y acciones que hagan efectivo el ejercicio de esta competencia a través de ordenanzas cantonales suscritas en el marco de sus facultades, como así lo expresa el artículo 226 de la CRE (2008).

En el marco de lo expuesto, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales del país, el control y regulación de las actividades realizadas en el

espacio público. Por lo que, para un mejor entendimiento, cabe ahondar en las características y particularidades de estos espacios a fin de comprender su naturaleza.

Se parte entonces de la noción de dominio público y privado, cuya distinción se establece a raíz de la Revolución Francesa y se consolida en el Código Napoleónico de 1804. Esto se debe a que en la Francia absolutista, se manejaba el concepto de indisponibilidad, caracterizado por la no distinción entre los bienes del Emperador y la Corona y aquellos comunes del pueblo (Cassagne, 2014).

A partir de entonces, se diferenció entre bienes de dominio público y privado, entendidos los primeros, como aquellos destinados o afectados directamente a un uso público, es decir, al uso y goce común; como mares, ríos, lagos, calles, caminos, entre otros. Mientras que los segundos, son aquellos que sirven de manera indirecta al uso público, en tanto los utiliza el Estado para actividades que resultan de interés público; un ejemplo de estos son los bienes mostrencos (Gordillo, s.f).

Consecuentemente, estas instituciones fueron contempladas en el Código Napoleónico, las mismas que serían adoptadas posteriormente por los ordenamientos jurídicos de occidente como el chileno, que a su vez es la base y esencia del Código Civil Ecuatoriano, que en efecto acogió el tratamiento jurídico que Francia desarrolló en torno a los bienes.

Es así que al revisar el, Código Civil Ecuatoriano (2005), se observa dentro del título III lo atinente a los bienes nacionales, llamados así aquellos cuyo dominio pertenece a toda la nación, o llamados, también, bienes de dominio público de acuerdo a la doctrina. Entre ellos, se encuentra: las calles, caminos, plazas, mar adyacente, nevados, entre otros cuya regulación se rige de acuerdo con la norma antes referida en los términos siguientes:

El uso y goce que, para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en el mar y sus playas, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes nacionales de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código, a las leyes

especiales y a las ordenanzas generales o locales que sobre la materia se promulguen. (Art. 164).

En sentido concordante, el COOTAD (2010) expresamente contempla la terminología desarrollada por la doctrina, es decir, bienes de uso público, y los define como aquellos cuyo acceso es directo, general y gratuito. Dentro de estos se encuentran todos los bienes destinados al uso común, entre ellos los siguientes:

- a) Las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación;
- b) Las plazas, parques y demás espacios destinados a la recreación u ornato público y promoción turística;
- c) Las aceras que formen parte integrante de las calles y plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación o espacios públicos... (Art. 417).

Si bien, la norma antes citada contempla una amplia clasificación de los bienes de uso público, es menester precisar que el presente trabajo se enfoca en los determinados en los literales a, b, y c, pues las calles, avenidas y aceras son los espacios más ocupados por comerciantes informales.

Ahora bien, para comprender la importancia y necesidad del ejercicio de control sobre los bienes de uso público, a continuación, se presenta un cuadro que resume sus características:

Cuadro 1. Características de los bienes de uso público

CARACTERÍSTICA	DEFINICIÓN	AUTORES
Inapropiables	- Es de propiedad pública, le pertenece al pueblo. - La administración pública es gerente de estos bienes, y por tanto, es su deber garantizar su acceso y uso común.	(Vergara , 2004), (Bielsa, 1956), (Linares, 1946), (Marienhoff, 1988)
Inalienabilidad	- No son objeto de actos de comercio. - Su enajenación está prohibida. - Son bienes indisponibles. - Son intransferibles e inembargables.	(Comadira, Comadira, & Escola , s.f)
Imprescriptibilidad	Al ser bienes que no están en el comercio, no son adquiribles por prescripción.	(García de Enterría, 1955)

Fuente: elaboración propia

Respecto del carácter de inapropiable de los bienes de uso público, cabe agregar que, a diferencia de los ya citados, existen otros autores como Villegas (1952) y Díez (1969), quienes sostienen que el pueblo como tal no es titular de este tipo de bienes, pues no tiene individualidad o personalidad jurídica sino que se encuentra representado por el Estado, pero propugnan la idea de que el ejercicio de su representación corresponde siempre al Estado. Dicho de otro modo, para mencionados autores, existe una diferencia entre titularidad y representación.

Sin embargo, como ya se ha visto, para Vergara (2004), Bielsa (1956), Linares (1946), Marienhoff (1988), con quienes coincide por cierto Cassagne (2014); el titular de los bienes de dominio público es el pueblo, y solo en sentido formal, es el Estado. Por lo cual, ha de señalarse que, si bien existen dos corrientes en cuanto a la titularidad de los bienes públicos, existe uniformidad de criterio respecto de su representación.

Por lo demás, existe uniformidad de criterio, pues la inalienabilidad e imprescriptibilidad demarcan la esencia misma de estos bienes, al punto que, de la primera, se deriva, además, su condición de inembargables e intransferibles. Así, dado el carácter gratuito, el uso directo y general de la vía pública; su obstaculización u obstrucción constituyen una conducta sancionable, toda vez que se contrapone al deber del Estado de garantizar el acceso a estos bienes.

Hechas estas precisiones necesarias y entendida la naturaleza de este tipo de bienes cuyo uso es de dominio público, corresponde ahora un análisis acerca de las normas emitidas por los distintos gobiernos descentralizados municipales del país en el marco del control y regulación del uso del espacio público y actividades que se desarrollan en él, como se muestra a continuación:

Cuadro 2. Ordenanzas que regulan y controlan el uso del espacio público en los cantones del Ecuador

CANTÓN	NORMATIVA	ACCIONES	INFRACCIÓN	SANCIÓN
QUITO	Ordenanza Metropolitana para el desarrollo integral y regulación de las actividades de comercio y prestación de servicios de las trabajadoras y trabajadores autónomos del Distrito Metropolitano de Quito (2012) Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (2019)	El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Ordenanza 1) Título II De la trabajadora y el trabajador autónomo, Capítulo I, tiene por objeto regular las actividades comerciales y de servicios en el espacio público. Se clasifica a las personas que ejercen actividades de comercio y servicios en bienes de uso público en: trabajadores autónomos fijos, semifijos, ambulantes, ocasionales y temporales. Se establece como deber del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito: Organizar y autorizar sitios específicos en los cuales los trabajadores ejerzan sus actividades de comercio de forma ordenada. Establecer un diseño o modelo de ubicación en armonía con el entorno urbano. Garantizar el trabajo autónomo regularizado y promover el goce efectivo de los derechos de quienes lo ejercen. Programas de capacitación y profesionalización permanente. Sistema de permisos: Los trabajadores autónomos solicitan y renuevan cada año el permiso metropolitano, junto con el pago de una regalía por el uso del espacio público. Se establece zonificación: zonas especiales, zonas permitidas y zonas no permitidas (Centro Histórico) Promueve participación ciudadana a través del Consejo Distrital para el Desarrollo de la Trabajadora y el	Infracciones leves: uso del uniforme, mantener el orden y disciplina. Infracciones graves: Permisos caducados, cambio de giro de la actividad económica, ceder el espacio. Infracciones muy graves: Permisos adulterados, uso indebido del espacio público.	Categorización de sanciones. Trabajo comunitario. Medidas provisionales: Retención de productos o mobiliario

		Trabajador Autónomo, que está conformado por: Un representante de los trabajadores autónomos y el presidente de su asociación. Tienen voz y voto. Los trabajadores autónomos se encuentran facultados para elaborar normas de funcionamiento y someterlas a aprobación por parte de la comisión municipal pertinente. Propender al fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores autónomos. Sistema de Información del trabajo autónomo (actualización permanente) y catastro de quienes ejercen legalmente actividades de comercio en el espacio público. Censos cada dos años a fin de conocer la realidad cualitativa y cuantitativa del comercio autónomo en el cantón. El Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito ejerce el control del uso adecuado del espacio público a fin de garantizar la libre movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito.		
GUAYAQUIL	Ordenanza sustitutiva de la Ordenanza que norma la instalación de kioscos y carretillas y demás formas de desarrollo de la actividad comercial en espacios públicos de la ciudad de Guayaquil. (2006)	Se otorgan permisos de ocupación del espacio público para ejercer actividades en carretillas y kioscos siempre que se dé cumplimiento a las disposiciones previstas en la Ordenanza. (Comercialización u oferta únicamente de productos y servicios autorizados, buen uso de uniforme, uso de mobiliario)	Se prohíbe la venta ambulante y todo tipo comercio informal. - Ocupar la vía pública con bancos, mesas, sillas, parasoles, carpas, tanques de gas, provisiones, fogones, braseros, pailas u otros.	Decomiso + 0,5 SBU

CUENCA	Ordenanza que regula las actividades del comercio ambulatorio y otras, en los espacios públicos del área urbana del cantón Cuenca. (2003) Ordenanza que Regula la Utilización de Espacios Públicos, en el Área de la Ciudad de Cuenca (1997)	La Dirección de Control Municipal expide o revoca la licencia respectiva para el uso del espacio público. Se establece zonificación del cantón en virtud de la cual, se determina que actividades son permitidas en cada zona. Se crea un catastro de vendedores ambulantes con sus datos de identificación, actividad que realizan y lugar donde la realizan. Su actualización se hace cada año.	Se prohíbe la exhibición o venta, ambulatoria o estacionaria, de productos alimenticios, primarios. En ningún caso , se permite actividades de comercio de vendedores que no se encuentren registrados y autorizados por la Dirección de Control. Se prohíbe la obstaculización y ocupación de los espacios públicos, salvo los casos autorizados.	Decomiso de mercadería/objetos que comercialicen, mediante boleta. Los bienes perecibles no son recuperables (son donados) y los no perecibles se mantienen bajo custodia por 30 días. Revocatoria de la licencia. Multa entre 1 y 10 SBU de acuerdo a la gravedad.
AMBATO	Ordenanza que regula y controla la ocupación de bienes de uso público. (2013)	Establece como medida provisional el decomiso de los bienes materia de la infracción.	Se prohíbe: 1. Realizar actividades comerciales en vehículos. 2. Ocupar los bienes de uso público en actividades comerciales que impidan el libre tránsito peatonal y vehicular.	Multa equivalente al 30% del SBU. Multa equivalente al 30% del SBU.
RUMIÑAHUI	Ordenanza sustitutiva que regula la utilización y cuidado de los bienes y espacios de uso público en el Cantón Rumiñahui (2020)	Excepcionalmente estos bienes, se utilizan temporalmente previo el pago de una tasa de uso. El GADMUR, emite los permisos de uso temporal y eventual. Se requiere pago de garantía. (ferias, exposiciones) Se prohíbe las ventas. Para puestos fijos: Se requiere previo estudio de disponibilidad y factibilidad llevado a cabo por la Dirección de Planificación Territorial, y firma de contrato de arrendamiento con la Dirección Administrativa del GADMUR.	Se prohíbe la ocupación de calles, aceras y espacios públicos para ofertar, promocionar bienes y servicios de manera informal y ejercer comercio informal en vehículos. Se prohíbe uso de calles y aceras para desarrollar comercio autónomo y por cuenta propia, venta de productos perecibles o no perecibles y alimentos preparados, que obstruyan el tránsito peatonal o vehicular.	25% al 100% de una RBUM y/o retiro de mercadería.

Fuente: Elaboración propia

Los datos traídos a colación en la tabla anterior ponen en evidencia la existencia de normas tendientes a regular el uso y ocupación de los espacios públicos de los distintos cantones del Ecuador, tomados como referencia Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Rumiñahui. Normas que contemplan las acciones tomadas por las autoridades municipales y la forma en que estas controlan y regulan las ventas ambulantes o trabajo autónomo.

Además, cabe señalar que, revisadas las disposiciones contenidas en las mencionadas ordenanzas; todas prohíben las ventas ambulantes y actividades de comercio que se desarrollen en los espacios públicos (principalmente en calles y aceras) y que obstaculicen el libre tránsito peatonal o vehicular. Así como, también, todas prevén la posibilidad de obtener un permiso o autorización municipal que les faculte bajo las condiciones previstas en cada ordenanza la ocupación temporal de estos bienes.

En el caso de Quito, su ordenanza es más amplia, determina, por ejemplo, la clasificación de los trabajadores autónomos, y, además, de categorizar las infracciones en leves, graves y muy graves; determina los deberes de la municipalidad ante a la informalidad. Así, también, plasma la necesidad de establecer un justo equilibrio entre el derecho al trabajo de quienes ejercen estas actividades y el derecho de acceder a los espacios públicos de la ciudadanía. De ahí que, si bien el Concejo Metropolitano de Quito ha resuelto garantizar el trabajo autónomo, lo ha hecho bajo ciertas condiciones o limitantes, es decir, lo ha hecho bajo la premisa del orden y la regulación (Concejo Metropolitano de Quito, 2012).

Para ello se han emprendido planes para ubicar en zonas específicas a los trabajadores autónomos que consten en el catastro municipal y que previo al pago de una regalía por el uso del espacio público, cuenten con la respectiva autorización otorgada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. A su vez, se han propuesto planes de capacitación y fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores autónomos, para que en conjunto con el control permitan lograr una armonía entre la informalidad y el entorno urbano.

Por su parte, las demás ordenanzas de forma más general tipifican como infracción administrativa, realizar actividades de comercio en los espacios públicos sin

autorización municipal y prevén la sanción correspondiente para esta conducta antijurídica.

En el caso de Cuenca, Quito y Guayaquil se prevé, además, una zonificación de acuerdo con el contexto y realidad de cada cantón, con el afán de determinar las actividades de comercio permitidas y restricciones previstas para cada zona. Así, por ejemplo, en la zona denominada Núcleo Restringido del Centro Histórico de Cuenca, se prohíbe las ventas ambulantes, con excepción de aquellas propias de la vida urbana que forman parte de la tradición del cantón; como la venta de flores, periódicos, revistas, loterías, lustrabotas.

Para las demás áreas del Centro Histórico, se permite la comercialización de artículos de consumo popular, juguetes e incluso comida bajo las condiciones previstas en la ordenanza. De manera similar, ocurre en Quito y Guayaquil, donde la ordenanza prevé usos para cada zona. En el caso de Ambato y el cantón Rumiñahui, la norma prevé como infracción, además, de las ya revisadas, las actividades comerciales realizadas en vehículos, las mismas que, también, han sido catalogadas como comercio informal.

En suma, como se observa, en cada cantón dentro del marco de sus necesidades y realidades, se ha normado el uso del espacio público. Para ello, se ha tipificado como infracciones administrativas susceptibles de sanción la ocupación sin autorización del espacio público, por lo que más adelante se aborda el denominado ius puniendi o potestad sancionadora del Estado. Por ahora, una vez revisado el marco normativo a nivel nacional, es oportuno revisar, además, las acciones tomadas a nivel internacional.

En términos generales, la OIT (2014) en el marco del Programa de Trabajo Decente ha planteado una estrategia integral para frenar la expansión de la informalidad, la misma que comprende:

- a) Generación de empleo de calidad;
- b) Entorno normativo adecuado;
- c) Apoyo a la iniciativa empresarial, competencias profesionales y financiación;

d) Mayor protección social.

En este contexto, las alternativas adoptadas por varios países son, por ejemplo, la reducción o eliminación de los costos relacionados con el registro de empresas, la simplificación de requisitos para contratar trabajadores, el apoyo financiero principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas. Estrategias que se inclinan hacia la consecución de mayores fuentes de empleo y mejores condiciones laborales, para desde esa arista frenar el crecimiento de la informalidad.

Sin embargo, para efectos de este trabajo, el análisis se realiza en torno a las consecuencias de la informalidad en los espacios públicos, cuya invasión ha traído consigo problemas de movilidad, desorden, congestión y deterioro de estos espacios. Es innegable que la venta callejera es una de las primeras actividades económicas de la América Andina colonial, lo que explica, que este fenómeno se encuentre presente con mayor fuerza en países como Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Brasil y Venezuela.

En Brasil, por ejemplo, se ha optado por dotar a los *camelos*¹ de infraestructura donde de manera digna ejerzan sus actividades de comercio (Veleda , 2003). En Colombia, la situación es igual, el allí denominado ayuntamiento representado por los alcaldes locales, han resuelto emprender planes de reubicación de vendedores informales a través de obras de reconstrucción urbanística, así como incrementar el control en los espacios públicos.

En esos países actualmente han cobrado fuerza los planes de reubicación, así como el licenciamiento para ejercer actividades comerciales en los espacios públicos, previo censos realizados y actualizados cada año. (Donovan, 2002). Todos estos esfuerzos, lejos de pretender la erradicación de las ventas informales, están encaminados al cumplimiento de objetivos realistas como la transición hacia su formalización, así como un balance y armonía con el entorno.

¹ Vendedores ambulantes en el léxico de Brasil.

En consenso, se ha llegado a afirmar que en países como Perú, Colombia, Venezuela, Brasil, la informalidad se fortalece e incrementa por el alto costo de la formalidad. Aquello encuentra su base en la tesis de De Soto (s.f), con la que coincide Gómez (2007).

De modo que, si bien el deseo de lograr una transición de la informalidad a la formalidad, es un objetivo general no solo a nivel nacional sino, también, internacional; existen diferentes perspectivas sobre lo que significa esta formalización y las formas de alcanzarla. Una de ellas, es la visión reduccionista por medio de la cual, se pretende la formalización a partir de la imposición de sanciones para castigar el incumplimiento de la ley. (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

Por otro lado, existen, también, otras medidas como aquellas tendientes a alcanzar la formalización mediante ciertos incentivos otorgados a las microempresas o en este caso a los vendedores ambulantes; entre los cuales se encuentran: programas de capacitación o asesoramiento empresarial, planes de financiamiento, relocalización en espacios dotados de condiciones dignas que hagan de esta modalidad de comercio, una actividad más ordenada. La clave está en generar procesos de desarrollo incluyentes, en los cuales exista un balance que permita encaminar las ventas callejeras hacia la formalización, con sujeción a la premisa de supeditación de los intereses individuales al interés general (Universidad de los Andes para la Cámara de Comercio de Bogotá, 2005).

Esto se traduce en una suerte de teoría de incentivos y desincentivos, donde los primeros se manifiestan a través de políticas que promueven la incorporación en el sector formal. Mientras los segundos, encuentran su base en la teoría reduccionista cuyo mecanismo de regulación es la imposición de sanciones ante el incumplimiento del ordenamiento jurídico.

En este contexto, en el estudio realizado por la Universidad de los Andes para la Cámara de Comercio de Bogotá (2005), se analiza las ventas callejeras y el comercio informal como una falla del mercado frente a la cual, el Estado requiere tomar acciones. En la práctica esta intervención es susceptible de adoptar diferentes formas, como métodos de exclusión, de presión social o la generación de mecanismos de

coerción, mediante los cuales el Estado se encuentra facultado a ejercer su fuerza para obligar a quienes realizan ventas ambulantes a no hacerlo. Esto último merece un análisis pormenorizado, pues explica la necesidad de sancionar conductas que afectan al interés general, por lo que, con mayor detenimiento se aborda este tema en los apartados siguientes.

1.2. Análisis de la potestad sancionadora de la administración pública

Con el afán de cumplir sus fines, la Administración Pública realiza varias actividades, entre ellas; la de prestación de servicios, fomento y de policía. Esta última, se deriva del denominado *ius puniendi*, que se traduce en la potestad que el Derecho reconoce al Estado para sancionar a los ciudadanos cuyas conductas son contrarias al orden público (Bermúdez, 2013).

Terminológicamente, esta expresión latina significa potestad o poder para sancionar (Real Academia Española, 2020), lo cual se explica bajo la premisa de que una sociedad solo es posible en la medida en que existan normas jurídicas que limiten el accionar de las personas y faculden reprimir aquellas conductas que atenten el ordenamiento jurídico.

Resulta así que, de este tronco común llamado *ius puniendi* se deriva la potestad sancionadora administrativa y judicial, donde la primera se traduce en el poder o facultad con la que actúan los órganos estatales no jurisdiccionales, es decir órganos meramente administrativos, y la segunda como aquella facultad ejercida exclusivamente por jueces; en ambos casos para sancionar ilícitos (Rodríguez , 1987) y (Segura , 2014).

En este preámbulo, cabe señalar que, si bien en un inicio las sanciones eran impuestas exclusivamente por jueces, con el paso del tiempo se reconoció que, en base al principio de autotutela administrativa, la Administración era, también, capaz de hacerlo. Es así que, en virtud del poder de coacción que le ha sido otorgado, la administración actúa sin necesidad de acudir ante órganos jurisdiccionales, dado que, en función de la presunción de legitimidad de la que gozan los actos administrativos,

estos se ejecutan de manera inmediata (Oelckers , s.f) Boettiger (2009) y (Danós , 2010).

Resulta así que, en virtud de un mandato legal, la Administración se encuentra facultada para calificar determinados hechos como antijurídicos y sancionar a quienes incurran en ellos. Por lo tanto, se colige que la finalidad de este poder radica en hacer cumplir el ordenamiento jurídico y reprimir aquellas conductas que lo contraríen, en procura de que las personas ejerzan sus derechos con responsabilidad sin afectar los de los demás.

Visto desde esta óptica, es lógico que para hacer esto posible, el propio ordenamiento jurídico contemple mecanismos de reacción frente a conductas antijurídicas. Así, en caso de perturbación del ordenamiento jurídico, Santamaría (2002) señala que, en ejercicio de la actividad de policía, la administración tiene la facultad de sancionar, castigar o reprimir dichas conductas para restablecer el orden público.

Es así que, sobre la base de la facultad para imponer castigos, se ha generado un gran debate en torno a si existe una relación entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, en la medida en que, en ambos, la pena es el resultado del ejercicio del ius puniendi.

A este respecto, Nieto (2002) explica que, si bien ambos son manifestaciones de un mismo tronco común, no hay que descuidar la naturaleza de cada uno. Pues en el caso del Derecho Penal, este se encamina a la protección de bienes concretos bajo los criterios de lesividad o peligrosidad desarrollados por la dogmática. En palabras de Schünemann (2007) esto conlleva a sancionar conductas que afectan bienes jurídicos merecedores de tutela penal o a su vez, si se quiere decir, conductas consideradas disvaliosas porque afectan a bienes que tienen un valor o una carga moral.

Por su parte, el Derecho Administrativo Sancionador, proviene directamente del Derecho Administrativo, el cual tiene como finalidad establecer equilibrios entre los privilegios de la Administración y las garantías y derechos de los ciudadanos, lo que se traduce en una suerte de privilegios en más y en menos de acuerdo con la clásica

doctrina de Rivero (Cano , 1995). Sobre esta base, el Derecho Administrativo Sancionador propende la protección del interés público y el orden social por sobre el interés particular a través de la imposición de sanciones a conductas que afectan a la generalidad.

De modo que, las sanciones administrativas se aplican exclusivamente para proteger aquellos bienes que no han sido catalogados como bienes jurídicos tutelados por el Derecho Penal. Además, en torno a las diferencias entre la sanción administrativa y la pena, valga recordar que, si bien ambas guardan una cierta identidad ontológica, el elemento diferenciador radica en el grado o intensidad de cada una. En el primero, la pena se traduce principalmente en la privación de libertad, mientras que, en el segundo, la sanción consiste, por ejemplo, en multas, derrocamientos, suspensiones, o retiros.

Por lo tanto, en virtud de las razones expuestas, Román (2008) quien coincide con Nieto (2002) defienden el carácter de independientes y autónomas de estas dos ramas del Derecho, con la precisión de que solo en casos excepcionales, bajo ciertos matices, el Derecho Administrativo Sancionador se complementa con el Derecho Penal, en tanto que ambas son manifestaciones del poder punitivo del Estado.

En referencia a esto, Lozano (1992) señala que en 1990 ya hubo un pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional español, a partir de la Sentencia STC 22/1990, en la cual, se determinó que los principios de orden penal se aplican al Derecho Administrativo Sancionador con cierta cautela, pues estos han de aplicados en la medida en que sean compatibles con su naturaleza. Lo cual, viene a fortalecer la tesis de que, si bien entre el Derecho Penal y el Administrativo Sancionador, existe bajo ciertos matices una relación, esto no quiere decir que se deba olvidar las diferencias de cada uno.

Concuerda con ello Nieto (1994), al aseverar que no siempre y no todos los principios del Derecho Penal son aplicables al ámbito del Derecho Administrativo sancionador, por lo que sería un error afirmar que este último por naturaleza se encuentra subordinado al primero, pese a que ambos provienen de un tronco común. Afirmación

que pone de manifiesto la incorrección de una identificación absoluta de los principios del Derecho Administrativo Sancionador con los del Derecho Penal.

En todo caso, desde la óptica en que sean vistos, los principios tanto en una u otra rama, según los postulados de Robert Alexy, constituyen mandatos de optimización, o si se quiere decir, normas que determinan el actuar de la administración en la mayor y mejor medida posible (Atienza & Ruiz , 2005).

Así, por ejemplo, como se ve a continuación, la potestad sancionadora dentro de la esfera administrativa se caracteriza por ciertos principios que vienen a ser una suerte de límites, frenos o contrapesos a su ejercicio. Sin estos, ocurriría un desbordamiento del poder y consecuentemente la vulneración de derechos.

Tal es así que, Bermúdez (2013) los aborda a partir de una interesante clasificación que toma en cuenta cuestiones procedimentales y sustantivas. En cuanto a las primeras, cabe decir que estas hacen alusión a la forma en que se lleva a cabo el ejercicio de la potestad sancionadora. Para su cumplimiento, afirma García (2004) es necesaria la existencia de normas que determinen las garantías mínimas del procedimiento administrativo sancionador, sus etapas y lineamientos.

De manera general, en la CRE (2008) se ha determinado este límite mediante las garantías procedimentales establecidas en el artículo 76, que en suma constituyen garantías mínimas de un debido proceso. A la vez, en el Código Orgánico Administrativo, (COA) (2017) que es la norma que regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público, se ha determinado en el artículo 248 las garantías del procedimiento administrativo sancionador como tal. Dentro de estas últimas, se encuentra una garantía relacionada con las etapas del procedimiento sancionador, la misma que, bajo el principio de imparcialidad (Bermúdez, 2013), que prevé que todas las actuaciones de la administración sean llevadas a cabo con objetividad; hace énfasis en la debida separación entre la función de instrucción y sancionadora, sobre lo cual se profundiza más adelante.

A su vez, cabe decir que, además, de la anterior, el artículo 248 del COA contempla otras garantías, entre las cuales se encuentra; la presunción de inocencia y la debida

notificación, las mismas que responden a las exigencias mínimas de todo procedimiento, inclusive el sancionador.

A partir de lo expuesto al menos someramente, se afirma que, las cuestiones procedimentales constituyen un límite fundamental en el ejercicio del ius puniendi, en tanto ordenan a la autoridad administrativa la plena sujeción del procedimiento al ordenamiento jurídico (Vergaray & Gómez, 2009), pues su incumplimiento supondría una posible nulidad de conformidad con el artículo 105 del COA.

Revisados los límites procedimentales de la potestad sancionadora, es menester abordar ahora sus límites sustantivos, los cuales, según explica Bermúdez (2013), vienen dados en virtud de la competencia y el principio de tipicidad. En cuanto a la primera, hay que señalar que, en su sentido más amplio, esta se entiende como “la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado” (Código Orgánico Administrativo , 2017).

De este modo, conforme prevé el artículo 226 de la CRE (2008), las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercen exclusivamente las competencias que la Constitución y la ley les hayan atribuido. Por lo tanto, relacionado esto con el procedimiento administrativo sancionador, es fundamental y necesario que cada una de sus etapas sean tramitada por funcionarios competentes, pues este es el primer requisito de validez de cualquier actuación de la administración pública. Su incumplimiento se deriva en la causal de nulidad contemplada en el numeral 3 del COA.

Para profundizar en torno a la competencia como un límite a la potestad sancionadora, cabe traer a colación el siguiente ejemplo a partir de lo resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador (2017) en la Sentencia No. 010-17-SIN-CC, Caso No. 0078-15-IN, donde se declaró la inconstitucionalidad de ciertos artículos contemplados en la Ordenanza que Regula la Implantación de Estaciones Radioeléctricas Centrales Fijas y de Base de los Servicios Móvil Terrestre de Radio Comunicaciones, y Fijación de Tasas correspondiente a la Utilización u Ocupación

del Espacio Público o Vía Pública y el Espacio Aéreo en el Cantón Pedro Vicente Maldonado.

En el caso propuesto se alega que, pese a que la CRE atribuye al gobierno central la competencia exclusiva sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; la mencionada Ordenanza ha pretendido regular el espectro radioeléctrico; una cuestión que se encuentra fuera de su competencia.

Esto se explica en la medida en que, si bien en el COOTAD (2010) se reconoce la facultad normativa de los gobiernos autónomos municipales, entendida esta como la capacidad para dictar normas a través de ordenanzas dentro de su circunscripción territorial; estas requieren estar sujetas a los límites previstos en la Constitución. Por lo que, si la regulación y control del espectro radioeléctrico corresponde netamente al gobierno central, hace mal un Gobierno Autónomo Municipal en fijar en una ordenanza el cobro de tasas o contraprestaciones por el funcionamiento de estructuras como postes, tendido de redes, entre otros, dado que, en el marco de sus competencias, estos solo establecen el pago de tasas respecto del uso del espacio público como tal.

Pese a ello, la ordenanza puesta a consideración ha pretendido regular, controlar y sancionar la implantación y operación de dichas estructuras. Sin embargo, es menester precisar que exclusivamente son reguladas aquellas conductas que recaigan en el marco de sus competencias, entre ellas: el incumplimiento del pago de tributos municipales previos, incumplimientos de normas respecto del impacto visual, uso de señalización, requisitos ambientales, permisos de implantación y renovación, dado que estos son aspectos cuya regulación no extralimita las atribuciones de las municipalidades (Corte Constitucional del Ecuador, 2017).

Sería incorrecto pretender sancionar conductas que salen del marco de estas competencias, toda vez que, como se ha insistido, la potestad sancionadora se ejerce en la medida en que exista competencia. De modo que esta última, se convierte en un límite para la primera.

Hecho este análisis, corresponde ahora abordar el principio de tipicidad como otro de los límites sustantivos de la potestad sancionadora. Este supone la descripción precisa de las conductas reprochables, lo que hace posible que las personas tengan pleno y claro conocimiento sobre las consecuencias jurídicas de su accionar antijurídico.

Esto es importante pues se entrelaza con el principio de seguridad jurídica, en tanto, como se ha advertido, por medio del principio de tipicidad las personas tienen un conocimiento anticipado tanto de las conductas previstas como infracción en el ordenamiento jurídico, así como la sanción que se deriva de ese actuar (Cordero , 2014).

Así, mientras más pormenorizada y detallada sea la conducta elevada a infracción, mayor es la certeza que las personas tienen sobre los comportamientos que la ley sanciona y menor es la posibilidad de discrecionalidad. Por lo tanto, se entiende entonces que todas las conductas son legítimas, con excepción de aquellas que expresamente el ordenamiento jurídico las ha catalogado como conductas punibles. De ahí, el ya conocido aforismo “lo que no está prohibido está permitido”.

Visto desde esa óptica, es menester que existan normas claras y previas en las que se determine los comportamientos ilícitos sujetos a sanción, lo que pone de manifiesto una estrecha relación entre el principio de legalidad y el ya referido principio de tipicidad. Esto se debe, a que el primero, que por cierto valga recordar tiene su origen en la revolución francesa; constituye el punto de partida del segundo, o si se quiere decir, la base de este último.

Tal es la importancia del principio de legalidad, que Cordero (2014) lo define como la piedra angular sobre la que se construye el Derecho Público. En sentido concordante, para Cano (1995), este constituye el punto de partida de la potestad sancionadora, dado que, en virtud de este, se establece como garantía mínima, la existencia de normas previas, a las que toda persona y órgano del poder público debe someterse (Secaira , 2004).

En palabras de Nieto (1994), una de las garantías de este principio es el mandato de tipificación, lo que deja ver que el primero se materializa o concreta a través del segundo. Por consiguiente, el principio de legalidad se proyecta como otro de los límites de la potestad sancionadora, en tanto exige que la norma prevea con anterioridad a la comisión de una infracción, la conducta antijurídica y su respectiva sanción, bajo el fundamento de prohibición de aplicación retroactiva de la ley.

Terminológicamente, este principio se explica a través de la expresión *lex scripta*, *lex previa*, *lex certa* donde de acuerdo a Fernández (1998), *lex certa* hace referencia a un mandato de certeza, que se materializa a través de la determinación del hecho punible. Por su parte, *lex scripta* se refiere a un mandato de taxatividad, a partir del cual, se prohíbe el uso de analogías o la interpretación fuera de lo expresamente previsto por la norma. Finalmente, la expresión *lex previa* se explica a través del aforismo *nullum crimen, nulla poena sine lege* que supone la existencia de normas previo al cometimiento de una infracción.

En suma, mientras la *lex certa* exige una definición clara y precisa de los elementos que integran el ilícito, la *lex certa* supone la sumisión de la Administración a los tipos ya configurados. Por lo que, en su conjunto, el principio de legalidad es, también, otro de los límites a la potestad sancionadora en tanto se encamina a frenar posibles arbitrios de la Administración, y aunque si bien el referido autor Bermúdez no lo aborda expresamente como tal, varios son los autores que lo catalogan como límite indudable de esta potestad.

Abordada la naturaleza de este principio, cabe señalar que dentro de la Constitución del Ecuador (2008) se lo contempla como una garantía del debido proceso, cuando se señala:

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley (Art. 76, num. 3).

En virtud de esto, se ha generado un debate en torno al alcance de la ley, en el cual, se ha pretendido dilucidar si el término ley hace referencia a todo el ordenamiento

jurídico, es decir, a la ley en su sentido material o si este se refiere al producto de la función legislativa como tal, es decir, a ley en su sentido formal.

A este respecto, Huergo (2007) plantea que no cualquier órgano está legitimado para tipificar conductas con sus respectivas sanciones, pues para ello es necesario que la facultad de crear normas recaiga sobre aquel en el que la soberanía popular se proyecta como soberanía legisladora. En este caso, la función legislativa.

Para Cárdenas (2020) aquello se responde a partir del principio de reserva de ley, en virtud del cual, basados en la técnica de la representación y en el principio democrático, hay ciertas materias que requieren someterse exclusivamente al debate del órgano representante del pueblo.

Para autores como García de Enterría & Fernández (2004), cuando la norma se refiere a la ley, lo hace en alusión al ordenamiento jurídico en general. Sin embargo, dentro de la Opinión Consultiva OC-6/86 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1986) se plantea todo lo contrario. En esta se llega a afirmar que cualquier restricción del Estado a las libertades de los ciudadanos, ha de estar siempre contenida en una norma con rango de ley.

Esta limitación o si quiere decir, restricción de rango de ley, es para Nieto (2008) inviable en la esfera del Derecho Administrativo, toda vez que, a Diferencia del Derecho Penal, por ejemplo, en el primero la tipificación de infracciones y sanciones se complementa mediante la colaboración de reglamentos.

Así, por ejemplo, Martín (2015) asevera que en lo que se refiere a especificación o graduación de infracciones y sanciones, es factible que la ley se remita otras normas como los reglamentos. Esto se conoce en la doctrina como tipificación indirecta o por remisión, la cual es posible siempre que la norma a la cual, la ley se remita, no contemple nuevas conductas sancionables.

Se trata, por tanto, de una suerte de colaboración y no de una sustitución como tal. Para Nieto (1994), esto ocurre cuando existe una conjunción entre dos normas; en la

primera se establece el mandato o prohibición y en la segunda la advertencia o indicación de que su incumplimiento constituye infracción.

En lo concerniente a la legislación ecuatoriana, cabe señalar que revisado el COOTAD, se desprende del artículo 57 literal a) que, al Concejo Municipal le corresponde el ejercicio de la facultad normativa, la cual se materializa a través de la expedición de ordenanzas. Según Parejo (1993) estas son leyes materiales expedidas por autoridades municipales, por lo que lejos de ser normas autocráticas, son normas expedidas por personas electas democráticamente como representantes de los ciudadanos a nivel local. De ahí que, por ser una manifestación de la voluntad popular, son plenamente legítimas.

Conviene recordar, además, que la propia ley otorga tal facultad normativa a los municipios, a fin de que estos, en el marco de sus competencias y bajo los límites previstos por la Constitución, dicten normas a través de ordenanzas dentro de su circunscripción territorial. Queda claro entonces que, los municipios tienen plena potestad para emitir ordenanzas en las cuales, se tipifiquen como infracciones aquellas conductas que afectan al orden social.

Como ejemplo de aquello, vale traer a colación como una de las normas expedidas en el seno del Concejo Municipal de Ambato; la Ordenanza que Regula y Controla la Ocupación de Bienes de Uso Público (2013). En esta se tipifica como infracción “la ocupación de los bienes de uso público en actividades comerciales con coches, vehículos, carretas, asaderos, carpas y otros bienes muebles que impidan el libre tránsito peatonal y vehicular” (Art. 16, lit. c).

Tal es así que, en atención a los ya analizados principios de legalidad y tipicidad, se concluye que las conductas que se subsuman a dicha descripción del párrafo anterior, son sancionadas conforme lo previsto por la propia ordenanza. Esto se lo hace, sobre la base del artículo 29 del COA (2017), que, al referirse al principio de tipicidad, lo hace en los siguientes términos: “Son infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley. A cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa. Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva” (Art. 29).

El concepto traído a colación hace alusión a la naturaleza misma del principio de tipicidad y a la necesidad de los mandatos de taxatividad y certeza que conforman el principio de legalidad. Para Oyarte (2016), la aplicación de este último deja fuera la posibilidad de ampliar la pretensión punitiva del Estado, bien mediante la creación de infracciones por hechos que no han sido regulados o mediante la realización de interpretaciones en sentido diferente al que la ley se refiere.

Bajo estas consideraciones y en mérito de las razones expuestas, con plena certeza se afirma que el principio de legalidad y tipicidad, conjuntamente con cuestiones relacionadas a la competencia, las cuales fueron advertidas en líneas anteriores; constituyen límites a la potestad sancionadora en tanto exigen de la Administración un determinado actuar, fuera del cual, se ocasionaría un eventual desbordamiento del poder.

1.3. Procedimientos administrativos sancionadores

Mediante el presente trabajo se pretende analizar la eficacia del procedimiento administrativo sancionador en el control del comercio informal. Para ello, es menester partir de nociones generales sobre el término eficacia, el cual para Pantoja (1987) significa el logro de objetivos o finalidades. De manera más detallada, se define a la eficacia como la relación entre las metas u objetivos propuestos y los resultados obtenidos. Tal es así que, Bouza (2000) la define como el grado en que un procedimiento alcanza los mejores resultados posibles. De modo que, esta se define en virtud de los efectos o resultado obtenidos.

En este sentido, el COA contempla a la eficacia como un principio en base al cual, las actuaciones de la administración se realizan en cumplimiento de los fines establecidos para cada órgano.

Por tanto, sobre la base de estos conceptos, se pretende en el presente trabajo analizar la eficacia del procedimiento sancionador en el control del comercio informal. Para esto, es menester hacer un análisis pormenorizado que permita comprender la naturaleza misma de este tipo de procedimiento.

Dado lo expuesto, hay que partir de que, una vez dotada la Administración de la potestad para sancionar conductas lesivas y recurrir a mecanismos idóneos y necesarios para restituir o restablecer el orden perturbado; se requiere contar, además, con el medio o camino que haga esto posible. Se trata del procedimiento administrativo sancionador, integrado por algunas etapas que sujetas a las garantías del debido proceso, dan como resultado un acto administrativo válido.

Desde su acepción más general, Chioyenda y Pallares coinciden en definir al procedimiento como un conjunto de actos jurídicos que se concatenan entre sí, que se llevan a cabo de manera sistemática y que son producidos por iniciativa tanto de los sujetos activos y pasivos de una relación jurídico procesal (Lima, 2016).

Ya en el ámbito del Derecho Administrativo, se lo cataloga como el medio o camino a través del cual, la administración toma decisiones en la que se ven involucrados los intereses de los administrados (Martín, 2015). Doctrinariamente, se los ha clasificado en procedimientos generales y especiales. Por medio de los primeros, los administrados solicitan autorización para realizar ciertas actividades y la administración se pronuncia al respecto, bien sea con la aceptación o negación de dicho pedido.

En cambio, dentro de la segunda clasificación, esto es, los procedimientos especiales, se encuentra el procedimiento administrativo sancionador, a través del cual, la administración ejerce la ya estudiada potestad sancionadora. En este sentido, dice Román (2014) que la imposición de una sanción no es sino, el resultado de un procedimiento idóneo llevado a cabo por el órgano administrativo competente.

De modo que, por más redundante que suene, el procedimiento administrativo sancionador se configura como el medio a través del cual, la administración ejerce su *ius puniendi*, pues no cabe imponer una sanción sin que previamente se haya llevado a cabo un justo procedimiento.

A decir de Morón (2011) un debido procedimiento se determina sobre la base de tres elementos fundamentales: el primero, el derecho de los particulares de ser parte de un proceso en el que sean escuchados previo a que la administración emita su

decisión. El segundo, tiene que ver con la finalidad del procedimiento; la misma que necesita estar lo suficientemente clara, para que quienes llevan a cabo los procedimientos sancionadores, no tengan la mínima posibilidad de desviarla hacia otros horizontes que se alejen de la propia finalidad para la cual estos han sido creados. En este sentido, el procedimiento se destina únicamente a lograr los resultados esperados.

Finalmente, el tercer elemento está vinculado con las garantías que integran el debido proceso, de modo que, además, de las garantías que el COA contempla para el procedimiento administrativo sancionador en el artículo 248, este necesita estar sujeto a las que el artículo 76 de la Constitución prevé.

En este orden de cosas, de acuerdo al artículo 248 del COA, una de las garantías del procedimiento administrativo sancionador, recae sobre la debida separación entre la función de instrucción y sanción. Por lo cual, Segura (2014) asevera que es contrario a Derecho que la facultad de sanción recaiga sobre el mismo órgano que emite el dictamen de instrucción, toda vez que, aquello supondría un despojo de la independencia de cada órgano.

Para Suay (1993), esto alude a la garantía de la doble autoridad, que implica la necesaria intervención de funcionarios que, en el marco de sus competencias, lleven a cabo por separado la instrucción y la etapa de sanción, de acuerdo con los principios de objetividad e imparcialidad. De modo que, a la luz de lo expuesto, el funcionario que resuelva es diferente a aquel que dio inicio al procedimiento y recabó los elementos de opinión o juicio para la posterior formación de la voluntad administrativa.

Según la doctrina, la instrucción y posterior sanción son las etapas que integran el procedimiento sancionador. Al respecto, cabe indicar que si bien, en términos generales se lo ha concebido así; previo a la instrucción se requiere una actividad de control o fiscalización en la cual se funde la instrucción. En sentido similar, hay que precisar que posterior a la sanción, se abre paso a una etapa de ejecución en la cual se dé cumplimiento a lo resuelto. En suma, el procedimiento se integra por la etapa de control o inspección; de instrucción; sanción; y ejecución.

Con referencia a la primera, cabe señalar que la actividad de inspección constituye la antesala del procedimiento administrativo sancionador (Roman, 2014). Esto tiene sentido, en la medida en que, para dar inicio a cualquier procedimiento, es necesaria la existencia de una situación fáctica que constituya una presunta infracción y que active los órganos que conforman la función pública. En el ámbito del Derecho Penal, esto se lo estudia bajo el nombre de *notitia criminis*.

Se trata por tanto de una actividad puramente material, que se concreta mediante informes emitidos por funcionarios que tienen a su cargo el ejercicio del control. Desde esta óptica, bajos ciertos requisitos y limitaciones, los informes se convierten en prueba. Así lo ha acogido el COA (2017) al establecer que “Los hechos constatados por servidores públicos y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tienen valor probatorio” (Artículo 256, inciso cuarto).

Ya se ha advertido que la inspección es el punto de partida del procedimiento administrativo sancionador, sin embargo, valga aclarar que esta no constituye como tal el inicio del mismo. Como se ha visto, esta supone la actividad mediante la cual, la administración toma conocimiento de los indicios o elementos sobre una presunta infracción.

Hecha esta anotación, el procedimiento administrativo sancionador inicia formalmente a partir de la emisión de lo que el COA ha denominado como Acto de Inicio; actuación que es realizada por el órgano instructor.

Dentro de esta etapa denominada instrucción, la administración pública recibe los argumentos y alegaciones de los administrados. Para este efecto, se apertura una etapa de prueba, que se lleva a cabo de acuerdo a las reglas previstas en el COA a partir del artículo 193 al 200, a fin de que una vez practicada esta, la administración cuente con suficientes elementos de juicio.

En resumidas cuentas, corresponde al órgano instructor dar inicio al procedimiento administrativo sancionador, llevar a cabo la etapa probatoria y, finalmente, emitir el Dictamen, el cual, en armonía con la doctrina, es un informe final por medio del cual,

el funcionario instructor emite su opinión sobre la existencia o inexistencia de la infracción en mérito de los elementos recopilados.

Realizadas estas actuaciones, el procedimiento administrativo sancionador continúa a través del órgano sancionador o resolutor. En esta etapa de sanción, se revisa los elementos constantes en el expediente, pues sobre la base de las alegaciones y elementos aportados en esta, el órgano sancionador tiene la obligación de determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad. Este análisis es fundamental, pues se coincide con Danós (2019) al señalar que, si bien es función de la administración tutelar los intereses públicos, esto no quiere decir que, para lograrlo, apliquen indiscriminadamente sanciones sin fundamento fáctico y legal.

Por lo tanto, una vez realizado el análisis de los fundamentos de hecho y de derecho; en ejercicio de la autotutela declarativa, el órgano sancionador determina la existencia o inexistencia de responsabilidad mediante una resolución que reúne los requisitos contemplados en el artículo 260 del COA.

Así las cosas, debido a que esta etapa concluye con la imposición de una sanción cuando se ha determinado elementos suficientes de convicción, es de vital importancia profundizar en la sanción administrativa, a fin de conocer su naturaleza, fundamento y finalidad, pues mucho se ha cuestionado acerca de su eficacia.

En este preámbulo, desde su sentido más amplio, la sanción ha sido definida como una consecuencia jurídica de efectos desfavorables que surge como resultado del incumplimiento de un deber (Couture, 1960). Sobre esta base, se configura el concepto de sanción administrativa, como el gravamen o retribución desfavorable que resulta como consecuencia del cometimiento de un ilícito administrativo contemplado como tal en el ordenamiento jurídico (Bermúdez , 1998).

En este orden de ideas, Román (2014) con quien por cierto coincide Bermúdez (1998), explica que la sanción ha de reunir cuatro requisitos esenciales: 1) impuesta por el órgano administrativo competente; 2) imposición de un deber al administrado; 3) estar expresamente contemplada como tal en el ordenamiento jurídico; 4) impuesta con el fin de castigo o represión frente a conductas antijurídicas.

Respecto de la competencia, como ya se ha visto esta constituye el primer requisito de validez de todo acto administrativo. Así las cosas, este es emitido por el órgano administrativo al cual se haya atribuido tal competencia. A manera de ejemplo, Soto (2007) advierte que, si bien la función de inspección o control se encuentra íntimamente ligada a la de sanción, ninguna de estas ha de extralimitarse y actuar en el marco de las competencias de la otra, más aún si se considera conforme fue revisado en párrafos anteriores, que una de las causales de nulidad contempladas en el COA viene dada en función de la falta de competencia.

Es por eso, que el artículo 257 del COA (2017) establece con precisión que una vez emitido el Dictamen por el órgano instructor, este se remite junto con todo el expediente al órgano competente, para que sea este quien, en base a las alegaciones e información recabada en el mismo, emita la resolución pertinente.

La segunda exigencia recae sobre el deber o limitación que la administración impone a los derechos de los administrados. En el COA este parámetro se lo encuentra en el artículo 260, que contempla como requisito de los actos administrativos la determinación de la sanción que se impone.

Este segundo requisito se encuentra íntimamente relacionado con el tercero, en tanto en virtud de este último, la sanción que la administración pretende imponer, requiere estar expresamente prevista en el ordenamiento jurídico. Esto responde al principio de tipicidad analizado en párrafos anteriores, en virtud del cual, como ya fue advertido se prohíbe la aplicación de la analogía y de interpretaciones extensivas.

Trasladada esta cuestión a la práctica, si se toma como ejemplo el vigente Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) (2022) para el Cantón Ambato, resulta que en aplicación estricta del principio de tipicidad la sanción que corresponde a la infracción tipificada en el artículo 287 literal e), esto es, construcciones sin permisos y que no respetan la normativa, consiste en una multa equivalente al 25% del avalúo total de la obra, la suspensión de la obra hasta que el administrado presente el permiso y, además, la demolición o derrocamiento inmediato de la parte que infrinja la normativa.

En virtud de lo expuesto, le corresponde al órgano sancionador imponer tanto la sanción económica como la material en los términos expresamente previstos en la norma, a fin de evitar una interpretación en más o en menos y mucho más, evitar una eventual discrecionalidad.

Finalmente, el cuarto requisito gira en torno a la finalidad de la sanción administrativa. Para el autor Silva (2006), el fin de esta se limita a la represión o castigo de las conductas antijurídicas. Sin embargo, para autores como Martín (2015), además, del represivo o retributivo, la sanción administrativa tiene un fin preventivo, por cuanto esta se encamina al desincentivo de la natural tendencia a infringir el ordenamiento jurídico.

A fin de dilucidar esta cuestión, se hace necesario profundizar en el estudio de la finalidad u objeto de las sanciones administrativas. A este respecto, Bermúdez (1998) coincide con el ya citado Martín en cuanto a su finalidad preventiva, pues explica que lo que se pretende por medio de la sanción, es evitar que las demás personas infrinjan las normas y que los ya sancionados, reincidan.

En los términos expuestos, la sanción administrativa busca generar en las personas una suerte de conciencia, en virtud de la cual, se reduzca la posibilidad de que se cometan ilícitos. Pues, por el contrario, el no sancionar estas conductas, implicaría su aceptación o aprobación tácita. Situación que se entiende como una inobservancia o incumplimiento a uno de los fines máximos de la administración que supone precisamente el precautelar el bienestar general. De ahí que, la sanción ha sido catalogada como un elemento esencial para el Derecho y para la consecución de una convivencia armónica (Dromi, 1998).

A la manera de ver de Soto (2016), el fundamento de la sanción administrativa se explica a partir de algo que ha denominado regulación responsiva. En atención a esta se afirma, que para que la administración haga efectivos sus fines, requiere contar con los medios o herramientas idóneas y necesarias que hagan esto posible; la sanción es una de ellas.

A partir de ese análisis, el mencionado autor plantea necesario preguntarse ¿Qué motiva a los particulares a cumplir el ordenamiento jurídico? Al respecto, hay que señalar, que las respuestas son varias, pero al menos algunas responden a razones de responsabilidad social, a valores intrínsecos o incluso a cuestiones de mero apego a las normas.

Sin embargo, ¿Qué sucede cuándo se ha incumplido el ordenamiento jurídico y la administración pública constata un accionar que pone en riesgo el orden o interés general? ¿Qué haría la administración en este escenario? De acuerdo al modelo responsivo de Soto (2016), se concibe que precisamente son las sanciones, las herramientas que permiten el cumplimiento de los fines de la administración a fin de que estos no se vean frustrados.

Interesante es notar, que a la luz de este modelo la administración requiere estar muy bien dotada de todas las herramientas e instrumentos necesarios para velar por el cumplimiento del Derecho; tanto de medidas sancionatorias como no sancionatorias. Dentro de estas últimas, la persuasión es el medio para evitar que las personas traspasen la línea de lo lícito y caigan en lo ilícito. Sin embargo, claro está que, la adopción de mecanismos no sancionatorios, no deja a un lado la posibilidad de que *a posteriori*, si se requiere, se imponga la sanción que corresponda.

De acuerdo a Ayres & Braithwaite (1992), una manera de entender lo planteado está en pensar que “los órganos reguladores cargan pistolas grandes, aunque benignas, esto es, que pueden hablar suavemente con los regulados –persuadirlos–, mientras cargan un gran garrote (la posibilidad cierta y previamente anunciada de que aplicará duras sanciones si se requiere” (p. 212).

En este orden de ideas, dentro del marco del modelo responsivo la sanción viene a ser el resultado del cometimiento de una infracción, cuando no ha dado resultados la persuasión. Visto de este modo, se estaría frente a una suerte de incentivos y desincentivos, donde los primeros vienen a ser, si se quiere, medidas de prevención ante posibles conductas que atentarían el ordenamiento jurídico. Los desincentivos, por su parte, se traducen precisamente en las sanciones que resultan como consecuencia de la omisión de deberes. De modo que, a fin de evitar estas cargas,

como es lógico, las personas evitan adecuar sus conductas a comportamientos que constituyan infracciones.

Esto se explica mejor si lo se lo pone en práctica a partir de una situación real. Como se ha revisado a lo largo del trabajo, el comercio informal es un fenómeno latente si bien a diferente escala, en todo tipo de sociedad. Para evitar su crecimiento y promover su control y regulación se han tomado algunas medidas, que a la luz del pensamiento de los autores antes citados, se traducen precisamente en incentivos y desincentivos.

Los incentivos, se reflejan, por ejemplo, en políticas que se encaminan a apoyar a empresas y trabajadores informales, para que de manera progresiva se incorporen a la económica formal. Así también, en acciones tendientes a brindar facilidades y a agilizar procesos.

Por ello, para Bacchetta, Ernst , & Bustamante (2009), con quien por cierto coincide la Oficina Internacional del Trabajo (2014), es fundamental contar con políticas que mejoren las condiciones de los comerciantes informales, que se enfoquen en prestarles ayuda y en invertir, por ejemplo, en infraestructura que haga posible una mayor productividad, una mejor organización e inclusive un mayor control.

Mencionados autores, señalan, además, que es trascendental establecer una red básica de protección social para quienes se encuentran en la informalidad, pues esto ayudaría a reducir en gran medida la brecha de vulnerabilidad y amenazas a las que se enfrentan quienes han caído en la informalidad. A su vez, enfatizan que, dada la estrecha relación entre la falta de educación y la informalidad, es menester trabajar en programas de formación.

Trasladado esto a la práctica, lo referido es posible siempre que se lo haga en el marco de las competencias otorgadas a cada órgano. De modo que, si se pone la mirada sobre los gobiernos autónomos descentralizados municipales, está claro que estos hacen suyas estas medidas siempre que se encuentren en el marco de sus competencias.

Lo anterior es preciso puntualizar, toda vez que algunas de las soluciones o medidas, a decir de Bacchetta, Ernst , & Bustamante (2009) radican en promover políticas encaminadas a la creación de empleo, al mejoramiento de las condiciones laborales, a la reducción de los índices de pobreza y al mejoramiento de los ingresos de las personas; cuestiones que se encuentran fuera del alcance de los gobiernos municipales, que son los que se ha tomado como referencia en el presente trabajo.

Quiere decir entonces que, exclusivamente en la medida de sus competencias, los concejos municipales optan por medidas que se encaminen al control y regulación de la informalidad. Es así, que los municipios del país han optado por establecer en sus ordenanzas infracciones y sanciones.

En el presente trabajo, se ha revisado las ordenanzas del Distrito Metropolitano de Quito, Guayaquil y Ambato y se ha visto que, cuando se trata de actividades económicas que se desarrollan en los espacios de uso público sin autorización, los municipios ejercen actividades de control en el marco de la regulación de estos espacios y luego de un debido procedimiento administrativo, imponen una sanción a quienes han infringido el ordenamiento jurídico.

Esto obliga a insistir en que, si bien existen algunos mecanismos a emplearse con el ánimo de reducir los índices de informalidad, cada órgano dentro de cada nivel de gobierno, ha de actuar en el marco y los límites de su competencia.

Así, por ejemplo, cabe señalar que, en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, las medidas adoptadas han sido entre otras, la reubicación de vendedores informales, programas de capacitación y profesionalización permanente, así como el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores autónomos. Acciones que se han emprendido con el afán de garantizar el trabajo autónomo regularizado, así como para promover el goce efectivo de los derechos de quienes lo ejercen. De modo que, a la luz del pensamiento de los referidos autores, las medidas anteriormente expuestas, se catalogan como incentivos.

En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, además, de los incentivos, este ha optado por los desincentivos, es decir, por sancionar aquellas conductas que se

subsumen a un mal uso del espacio público y que impiden la libre movilidad de las personas. De ahí que, sancionan a aquellas personas que, hacen mal uso del espacio público y realizan actividades de comercio sin la debida autorización otorgada por el Distrito Metropolitano. Este modelo de desincentivos, es aplicado en los ordenamientos jurídicos revisados en el primer apartado; el de Ambato, Cuenca, Rumiñahui y Guayaquil.

Luego de haber hecho estas necesarias anotaciones, corresponde continuar con la siguiente etapa del procedimiento administrativo sancionador. Amerita entonces la revisión de la etapa de ejecución del acto administrativo, es decir, lo que tiene que ver con el cumplimiento de lo resuelto por el órgano sancionador.

Esto se explica entre otras cosas, a partir de la presunción de legitimidad y la característica de ejecutividad o exigibilidad (Barcelona, 1995) de la que gozan los actos administrativos. En virtud de esto, dice Cassagne (1971) que la administración se encuentra plenamente facultada para ejecutar directamente sus actos administrativos y ejercer coacción bajo los límites previstos por el ordenamiento jurídico cuando su cumplimiento así lo requiera.

De acuerdo a Morón (2002), el principio de autotutela administrativa es el fundamento de la ejecución de la voluntad de la administración, pues en virtud de este, la administración no requiere recurrir a los órganos judiciales, sino que por sí misma, hace cumplir sus decisiones. Visto de esta forma, Huapaya (2006) explica que esta etapa de ejecución, supone llevar la actividad formal a los hechos, es decir, hacia un plano fáctico en el que se dé cumplimiento la voluntad de la administración incluso por medio de la fuerza.

Esta última se la concibe como una prerrogativa excepcional, pues en principio se entiende que el administrado ha de cumplir voluntariamente con la orden, restricción, limitación o mandato que proviene del acto administrativo. De modo que, solo en casos excepcionales cuando el administrado se reusa a hacerlo, se ha de optar por los mecanismos coercitivos que el propio ordenamiento jurídico prevé para asegurar el cumplimiento de las decisiones de la administración. Esta atribución de poder coactivo, es lo que la doctrina ha llamado autotutela ejecutiva.

Se trata, en otros términos, de la facultad para obligar materialmente al administrado a cumplir lo resuelto (Bandeira de Mello , 2006), lo que difiere de la ejecutividad. Pues si bien, ambas son características del acto administrativo, mientras la ejecutoriedad se relaciona con el atributo de la coacción que hace posible la realización de la voluntad administrativa; la ejecutividad según Morón (2006) tiene que ver con la eficacia del acto administrativo, en tanto, alude a su carácter de vinculante o exigible y a su capacidad de producir efectos jurídicos a los administrados.

En el marco de la legislación ecuatoriana, esto se dilucida a partir del COA (2017), el cual, con precisión determina: “Por regla general, los actos administrativos regulares se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación” (artículo 229); expresión que hace alusión a la ejecutividad del acto administrativo. Mientras que su ejecutoriedad se explica a partir de los artículos 235, 236 y 237 *ibídem*, en tanto estos prevén que para los casos en los cuales, el destinatario del acto administrativo no cumpla voluntariamente lo resuelto por la administración, se aplican los mecanismos de ejecución forzosa contemplados en la norma: ejecución sobre el patrimonio; ejecución sustitutoria; multa compulsoria y coacción sobre las personas.

Como observación necesaria, cabe indicar que, de acuerdo a la doctrina la ejecución forzosa no requiere que el acto administrativo se encuentre en firme. Es por esto que el COA (2017) ha determinado en su artículo 229 que la interposición bien sea de un recurso administrativo o judicial, no suspende la ejecución del acto que se ha impugnado, pues como ya se ha visto los actos administrativos gozan de presunción *iuris tantum*

Así las cosas, la ejecución supone la última fase dentro del procedimiento administrativo sancionador, pues una vez emitida la voluntad de la administración a través del acto administrativo, en virtud claro está de los elementos recabados durante la etapa de instrucción; corresponde su ejecución. La falta de esta, supondría que las decisiones de la administración queden en simple letra muerta y no produzcan los efectos para los cuales estas han sido emitidas.

Por ende, el procedimiento administrativo sancionador integrado por cada una de sus etapas, constituye el medio idóneo a través del cual, la administración hace efectivo

su ius puniendi. Pues como ya se ha visto, en virtud de este último, la administración se encuentra plenamente facultada para imponer sanciones ante conductas que suponen la violación o inobservancia del ordenamiento jurídico. Las mismas que son impuestas con el ánimo de desincentivar el cometimiento de ilícitos, pues si bien, su finalidad es la represión, esta viene acompañada a su vez de la prevención. De ahí que, mediante estas lo que se pretende es mantener el orden y garantizar que las personas adecuen sus conductas a las normas y reglas necesarias en toda organización.

CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO

2.1. Caracterización del comercio informal en el cantón Ambato

En el desarrollo de este capítulo se aborda las labores investigativas que fueron realizadas para dar cumplimiento a los fines propuestos. Para este efecto, se hace una revisión del tipo de investigación; el método general; diseño de la investigación; enfoque; población y muestra, así como las técnicas e instrumentos de recolección de datos empleados en el trabajo.

En este orden de cosas, en lo que al tipo de investigación se refiere, se optó por la descriptiva dado que esta permite comprender un fenómeno a través de la explicación de sus propiedades y características (Hernández Sampieri Roberto, Fernández , & Baptista , 2014) (Gallardo , 2017). De acuerdo con Arias (2006), este tipo de investigación se encamina a mostrar con precisión las dimensiones de un fenómeno o situación, a fin de obtener un panorama más preciso de la magnitud del problema.

En razón de lo expuesto y en virtud de las tareas investigativas planteadas, se realizó una investigación de tipo descriptiva dado la necesidad de conocer la realidad de las ventas ambulantes en los espacios públicos del cantón. Para este efecto, se partió del análisis del comercio informal desde su noción más general y se revisó sus antecedentes históricos, lo que permitió comprender la magnitud y alcance de este fenómeno a nivel mundial cuyo origen como se ha visto, se registró en Kenia a partir de los años setenta. Posterior a esto, se abordó algunos conceptos de la economía informal, varios de ellos acuñados por la Organización Internacional del Trabajo para arribar después a las diferentes teorías sobre su origen.

Para cumplimiento de esto último fue necesario recurrir a las distintas escuelas de pensamiento, lo que permitió entender desde la concepción de cada una, las distintas teorías que explican el origen de este fenómeno. Entre estas se encontraron las siguientes:

Cuadro 3. Escuelas dogmáticas sobre el origen de la informalidad

ESCUELA	REPRESENTANTES	POSTURA
Dualista	Hart (1971); Sethuraman (1976); Mejía & Posada (2007); Perry (2007); Theodoro (2000)	Estudio de la informalidad como instrumento de lucha contra la pobreza.
Legalista	Hernando De Soto (1989)	El costo de los trámites administrativos o de transacción es muy alto para los pobres. Esto los lleva a optar por la informalidad como el medio de supervivencia. (Elección de formar parte del sector informal)
Voluntarista	(Chen , 2000)	Las personas optan por la informalidad tras un análisis del costo-beneficio de pertenecer al sector formal vs. el sector informal. A diferencia de la escuela legalista, no culpan a los altos costos de los trámites administrativos.

Fuente: elaboración propia

Sobre la base de lo expuesto, se continuó con el análisis de sus causas y consecuencias, y se tomó como referencia los aportes de Gómez, Gómez & Borráez (2005), así como los informes de la OIT (s.f), a partir de lo cual, se concluyó algunas situaciones determinantes en el origen e incluso incremento de la informalidad, son las crisis económicas, la pobreza, el desempleo y la migración.

Para delimitar el estudio fue necesario abordar las distintas categorías que integran el amplio campo de la economía informal y enfocar el análisis hacia una de ellas: el comercio informal y las ventas ambulantes desarrolladas por los denominados trabajadores autónomos. Con esta precisión se abordó después la ocupación descontrolada de los espacios de uso público como una de las consecuencias del comercio informal.

Fue entonces necesario hacer alusión a conceptos generales sobre los espacios públicos y revisar la forma en que su uso ha sido regulado en otros países. Así, por ejemplo, Colombia ha sido considerado uno de los países de Latinoamérica con los mayores índices de comercio informal a causa principalmente de los conflictos armados internos, y Cúcuta la ciudad con mayor informalidad en sus calles. Consecuentemente, Chacón (2020) explica que, a partir del 2015, momento en el que estalló la crisis económica en Venezuela, se ha registrado un ingreso de más de 1.500.000 ciudadanos venezolanos al país.

Desde esta perspectiva, en Colombia se ha analizado el uso indiscriminado de los espacios públicos a partir de la teoría del *free rider*, que supone un aprovechamiento excesivo de los espacios públicos sin sujeción a las condiciones impuestas para su uso, cuyas consecuencias se traducen en situaciones como la congestión vehicular, problemas de movilidad, desorden y deterioro de mismos (Universidad de los Andes para la Cámara de Comercio de Bogotá, 2005).

A su vez, en Brasil se registró alrededor de 43 millones de comerciantes informales llamados popularmente dentro de su léxico como *camelos*, lo cual equivale a una cifra alarmante que casi alcanza los índices de pobreza del país. Asimismo, en Ecuador, la realidad es similar, donde se llegó a determinar mediante un informe pormenorizado de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que para el año 2019, Esmeraldas presentó índices de empleo informal en un 84%, Chimborazo en un 94% y Zamora Chinchipe en un 86%; provincias que registraron los más altos índices de informalidad en el país (Arias , Carrillo, & Torres , 2020).

Además, es menester considerar que, en el caso de Ecuador, los efectos de la pandemia Covid-19 acompañados de otros tantos factores, dieron como resultado un incremento notable en las cifras de la economía informal, principalmente en Guayaquil y Quito. Con estos datos como referencia, se buscó hacer un análisis similar; esta vez, con referencia a la realidad del cantón Ambato. Se pudo obtener sobre la base de fuentes bibliográficas y documentales que el desempleo es un elemento que incide directa y notablemente en el incremento del comercio informal.

Es así que, se hizo un análisis sobre la base de la tasa de desempleo para los años 2019, 2020 y 2021, dado que de la revisión de la doctrina y antecedentes históricos se obtuvo que una de las principales causas de este fenómeno es el desempleo. En atención a esto, se recurrió a los datos obtenidos por el INEC a nivel nacional y a nivel de cantón, los mismos que se muestran a continuación:

Tabla 1. Tasa de Desempleo a nivel nacional y cantonal en el Ecuador del 2019 al 2021

	TASA DE DESEMPLEO 2019	TASA DE DESEMPLEO 2020	TASA DE DESEMPLEO 2021
NIVEL NACIONAL	4.2%	Para el 2020 no fue posible producir la ENEMDU toda vez que, a partir de abril de 2020 a agosto de 2020, el levantamiento de datos tuvo que hacerse mediante vía telefónica; metodología que para los efectos de la ENEMDU anual, resulta incompatible.	5.2%
NIVEL CANTONAL	3.4%	5.7%	6.4%

Fuente: elaboración propia

La exposición de estos datos, hace menester referirse al diseño de investigación, que, para el presente trabajo, como se observa es de tipo bibliográfico documental, toda vez que la información porcentual fue obtenida a partir de datos y estadísticas llevadas a cabo previamente por el INEC a través de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). En atención a los preceptos del manual de estadísticas de la OIT, esta es una fuente de investigación confiable que aporta datos importantes a la hora de conocer la realidad de un fenómeno.

De modo que, una vez revisadas las cifras de desempleo a nivel nacional y local como se muestra en la tabla que antecede, fue menester recurrir a las cifras de la economía informal registradas en el país. Relación que se explica en la medida en que, mientras el crecimiento económico disminuye, el empleo informal aumenta y viceversa. Así, a nivel general, de acuerdo a las cifras del INEC obtenidas mediante la ENEMDU (2021), se obtuvo que en el 2019 la informalidad se encontraba en el país en un 46.7%; en el 2020 en el 51.6% y en el 2021 en un 50.6%.

Tabla 2. Tasa de informalidad en el Ecuador del 2019 al 2021

INFORMALIDAD EN ECUADOR	
2019	46.7 %
2020	51.6 %
2021	50.6 %

Fuente: elaboración propia

Cabe indicar que, para la encuesta realizada por el INEC cuyos datos son los que anteceden, se tomó en consideración que una persona tiene empleo informal cuando concurren dos condiciones: no cumple con los requisitos de mantener un contrato legal y no aportar a la seguridad social.

En cuanto al comercio autónomo o informal propiamente dicho, no se encontraron cifras oficiales que permitan conocer la realidad de este fenómeno a nivel del cantón Ambato, pero como referencia se trajo a colación el caso de Quito donde, por ejemplo, se obtuvo que en el 2020, el 13,90% de su Población Económicamente Activa (PEA) pertenecía al mercado informal, donde la mayoría eran jóvenes que se dedicaban principalmente a la venta ambulante de ropa, productos de primera necesidad y de alimentos.

Adicional a esto, se obtuvo que de los 9.606 comerciantes informales que representaban el 13.90% antes referido; el 70% eran comerciantes informales registrados que contaban con el permiso otorgado por la municipalidad, mientras que el 30% restante formaban parte del grupo de comerciantes autónomos no regulados (Miranda, Zambrano , Castellanos , & Zatzabal, 2021).

Por otro lado, el diseño de investigación empleado, permitió tras la revisión de distintas fuentes bibliográficas como revistas, tesis de posgrado, informes, publicaciones en diarios y principalmente artículos científicos; explicar el fenómeno del comercio informal desde su noción más general. Tal es así que, llevado esto al contexto en el que se desarrolla el comercio informal en el cantón, se ha obtenido ciertos elementos caracterizadores:

- a) Los productos que en su mayoría son expendidos informalmente en los espacios públicos son productos alimenticios como frutas, hortalizas, mariscos, comida preparada y ropa (Sánchez , Montalvo , Vallejo , & Falconí, 2021).
- b) Concuerda Sánchez, Montalvo, Vallejo, & Falconí (2021) con Escobar (2015), al señalar que este tipo de actividades se desarrollan principalmente en el centro de la ciudad y en los alrededores de los mercados. De acuerdo a los datos publicados por el Diario La Hora (2019), los lugares donde ocurren con mayor frecuencia aglomeraciones a causa de las ventas ambulantes son: Av. Cevallos, Doce de Noviembre, calle Tomás Sevilla, alrededores del Mercado Modelo, Central, Artesanal y Plaza Primero de Mayo.
- c) La mayor cantidad de aglomeraciones se produce los días de feria, es decir principalmente los lunes donde el centro de la ciudad y los alrededores de los

mercados se convierten en el punto estratégico para el desarrollo de actividad de comercio informal (Castro & Chías , 2019).

- d) Varios vendedores ambulantes aprovechan la ubicación de Ambato, y al ser una ciudad intermedia, llegan a esta desde otras ciudades principalmente en los días de feria.

2.2. Eficacia del procedimiento administrativo sancionador

Anotados estos datos, y revisada la normativa vigente en Ecuador, se determinó que la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados radica en la regulación y control del uso del espacio público cantonal y, de manera particular, en el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, conforme lo previsto en el artículo 54 literal m) del COOTAD (2010). Lo que significa que, los municipios tienen competencia para controlar el comercio informal en la medida en que este se desarrolle en los bienes de uso público como calles y aceras.

De ahí que, en el trabajo se ha tomado en consideración las normativas que se aplican en Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Rumiñahui para el control y regulación de las actividades económicas desarrolladas en los espacios públicos sin autorización municipal. Se eligió dichos cantones, con el afán de hacer un análisis comparativo entre cantones de distintas regiones (costa y sierra) y dimensión de acuerdo a su población, a fin de identificar la dinámica del comercio informal en cada uno, así como hacer un análisis comparado de las normas que los rigen.

Para ello, la investigación descriptiva fue la adecuada pues permitió hacer una revisión y posterior análisis pormenorizado de cada una de las normas, a fin de establecer sus semejanzas y diferencias, así como identificar las acciones que se llevan a cabo a través de los municipios en cada uno de los cantones tomados como referencia.

En cuanto al método, se aplicó el deductivo pues se partió de lo general, en este caso, del análisis de la economía informal desde su noción más amplia, hasta llegar a lo específico, es decir, al análisis de las actividades de comercio realizadas sin autorización municipal en el espacio público en el Cantón Ambato y los

procedimientos administrativos sancionadores que se llevan a cabo en la municipalidad para sanción de dicha conducta antijurídica.

Sobre la base de lo expuesto y en atención a las tareas investigativas planteadas, fue necesario el estudio de la potestad sancionadora del Estado, la revisión de su fundamento, sus garantías y límites, entre estos el principio de legalidad, tipicidad y reserva de ley. Esto con el fin de conocer cómo se llevan a cabo los procesos administrativos sancionadores, en los que luego del debido proceso, la administración en ejercicio de su *ius puniendi*, tiene plena facultad para imponer las sanciones que corresponda frente a las conductas antijurídicas de los administrados.

A fin de abordar la temática planteada fue necesario partir de una revisión de la doctrina, dentro de la cual, se tomó como referencia a administrativistas como Cassagne (1971); Dromi (1998); Gordillo (s.f) y Diez (1969) para luego hacer una revisión de la normativa aplicable desde la Constitución, el COOTAD, el COA, y la Ordenanza que regula y controla la ocupación de bienes de uso público (2013).

Hecha esta anotación, corresponde ahora revisar conforme se advirtió en líneas anteriores, las etapas del procedimiento administrativo sancionador. Para este efecto, se acudió al Sistema de Justicia Integrado del GADMA; Unidad donde se llevan a cabo este tipo de procedimientos a fin de obtener la información necesaria. Como caso de estudio, se tomó en consideración la causa No. SJI3-329-23183-2021, en virtud de que esta reunía ciertos elementos que se describen a continuación:

Cuadro 4. Caracterización de un caso práctico

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
Género del administrado	Masculino. Este dato se tomó en consideración toda vez que, revisada la información proporcionada por la Unidad del Sistema de Justicia Integrado del GADMA se pudo obtener que quienes incurren en esta infracción son en su mayoría hombres.
Novedades en el levantamiento del informe técnico	Revisado el informe técnico se pudo observar que el inspector encargado de la suscripción del mismo, hizo constar en las observaciones, que no hubo agresiones físicas ni verbales por parte del presunto infractor al personal del operativo.
Sector	Calle Tomás Sevilla y Primera Imprenta. Este es uno de los sectores donde se encuentra mayor aglomeración a causa de las ventas ambulantes en el espacio público.
Medidas provisionales	En aplicación del artículo 180 del COA, el inspector procedió con el retiro temporal de los objetos materia de la infracción. Para el caso de análisis: 1 funda con 22 sombreros.
Contestación por parte del administrado	Una vez notificado con el acto de inicio, en aplicación del artículo 253 del COA, el administrado reconoció voluntariamente su responsabilidad y solicitó se imponga la sanción correspondiente.
Estado de la causa	Una vez verificado el cumplimiento de lo dispuesto en el acto administrado, se encuentra archivada la causa.
Reincidencia	No.

Fuente: elaboración propia

Expuestos los elementos por los que se tomó en consideración el caso en cuestión, es menester hacer una revisión pormenorizada del expediente, a fin de identificar las etapas del procedimiento administrativo sancionador y la forma en que este se lleva a cabo. Estas etapas son:

Función de inspección

Doctrinariamente el procedimiento administrativo sancionador inicia con la instrucción. Sin embargo, previo a esto es necesario se lleve a cabo una etapa de inspección, entendida como un preámbulo o una antesala al procedimiento.

Dentro de esta, el órgano competente ejerce sus funciones de control y una vez constatados los hechos que se encuadrarían en una presunta infracción administrativa; suscribe un informe técnico en el que hace constar datos como:

- Órgano que lo emite;
- Fecha y hora de la inspección y constatación de los hechos;
- Nombre del presunto infractor;
- Número de cédula;
- Dirección de la presunta infracción;

- f) Correo electrónico;
- g) Hechos suscitados (descripción de los hechos constatados in situ);
- h) Tipificación de la infracción;
- i) Las medidas cautelares adoptadas en caso de ser necesario;
- j) Observaciones;
- k) Firmas del suscriptor y del presunto responsable.

Con base en el artículo 7 de la Ordenanza que Determina el Régimen Administrativo del Sistema de Justicia Integrado del GAD Municipalidad de Ambato (2018), la función de inspección es desempeñada por servidores públicos técnicos, expertos y probos en cada materia que tengan a su cargo la verificación de la presunta infracción.

A su vez, cabe señalar que el artículo 16 ibídem determina los requisitos que determinan la validez del informe técnico. De modo que, revisado el informe técnico de la causa en estudio, se verifica que este cumple con los requisitos contemplados en el precitado artículo. Su cumplimiento es necesario, toda vez que de acuerdo al COA (2017), los hechos constatados por servidores públicos y formalizados en documento público, tienen valor probatorio siempre que observen los requisitos legales pertinentes. Por lo tanto, es menester que el informe técnico cumpla con los requisitos establecidos.

Para el caso en estudio, se adjunta al informe técnico un parte en el cual, el inspector hace constar las medidas provisionales adoptadas con sujeción al artículo 180 del COA, cuyo numeral 6 contempla el retiro de productos, documentos u otros bienes. Tal es así que en el mencionado parte consta el retiro provisional de los productos materia del proceso: 26 sombreros que se comercializaban en la vía pública sin autorización municipal se obstaculiza el libre tránsito peatonal y vehicular. Actuación que, revisadas las ordenanzas traídas a colocación en el estudio, se realiza en los diferentes cantones como en el Distrito Metropolitano de Quito, Guayaquil, Cuenca a través de sus delegados de la Policía Metropolitana (PM) o quien cumpla las funciones de agentes de control en cada cantón.

Función de instrucción

Una vez suscrito el informe técnico por el órgano de control, este junto a sus anexos pasa a conocimiento de la Unidad competente. Posterior a esto, se da inicio a la etapa de instrucción donde el órgano instructor emite el Acto de Inicio conforme lo dispuesto en el artículo 251 del COA, el mismo que contiene: la relación de los hechos que motivaron el inicio del procedimiento, su posible calificación y la sanción correspondiente de acuerdo al ordenamiento jurídico.

En el caso propuesto, la conducta del administrado se subsume a la infracción tipificada en la Ordenanza que regula y controla la ocupación de bienes de uso público (2013), el cual, prevé:

Queda prohibido: 1.- Ocupar los bienes de uso público contemplados en el artículo 1 de esta Ordenanza: c) En actividades comerciales con coches, vehículos, carretas, asaderos, furgones, carpas y otros bienes muebles que impidan el libre tránsito peatonal y vehicular (Art. 16 numeral 1 literal c).

Actuación que, al amparo del debido proceso, se notifica al administrado conforme las reglas previstas en el COA a fin de que este ejerza su derecho a la defensa. En efecto, una vez notificado resulta que, en el caso de estudio, el administrado dio contestación al Acto de Inicio dentro del término que tenía para hacerlo de acuerdo al artículo 255 ibídem.

Tal es así que, con base en el artículo 253 del COA, el administrado reconoció voluntariamente la infracción cometida y aceptó la sanción que por su actuar antijurídico correspondía. Por lo cual, conforme el COA (2017) correspondió la resolución del proceso con la imposición de la sanción (Art. 253). Consecuentemente, el órgano instructor emitió el Dictamen de conformidad con el artículo 257 ibídem, con la existencia de responsabilidad, para que posteriormente la causa pase a conocimiento del órgano sancionador.

Función de sanción

En atención a las garantías del procedimiento administrativo sancionador y el principio de imparcialidad, es necesaria la separación de las funciones de instrucción y sanción. Por lo tanto, una vez concluido el Dictamen corresponde tomar conocimiento de la causa al órgano sancionador. Este último, es quien, de forma motivada, emite el acto administrativo en atención al artículo 260 del COA, ya sea con existencia o inexistencia de responsabilidad. De modo que, de existir responsabilidad, conforme el principio de tipicidad, el funcionario sancionador está obligado a imponer la sanción que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponda.

En el caso en estudio, la sanción que correspondió es la contenida en el artículo 16 numeral 1 literal c) de la Ordenanza que regula y controla la ocupación de bienes de uso público (2013), esto es el 30% de un salario básico unificado del trabajador y de requerirse, el retiro de la mercadería u objetos materia de la infracción. Por lo tanto, se aplicó una multa equivalente a los ciento veinte dólares.

Además, como medida cautelar dentro del caso propuesto, en aplicación del artículo 189 del COA, el órgano sancionador ratificó la medida provisional adoptada hasta la cancelación de la multa. Posteriormente, emitido el acto administrativo correspondió su notificación al correo señalado por el administrado para ese efecto.

Función de ejecución

Concierne a esta etapa la ejecución de lo resuelto dentro del procedimiento administrativo sancionador. De modo que, una vez cumplido lo dispuesto por el órgano sancionador, y realizado un informe de cumplimiento por el órgano ejecutor, corresponde el archivo de la causa. En el caso propuesto, el administrado dio cumplimiento a lo dispuesto por lo que se procedió con el archivo de la causa, sin registrarse hasta el momento una conducta reincidente por parte del administrado. Como se ha visto, el procedimiento administrativo sancionador, integrado por las etapas antes abordadas, es la vía a través de la cual, los órganos de la Administración Pública ejercen su potestad sancionadora. Para este efecto es fundamental, que la

administración sea cuidadosa con las garantías del debido proceso a fin de evitar posibles desbordamientos del poder.

Detallado que ha sido el procedimiento administrativo sancionador, se muestra a continuación un diagrama a partir del cual, a manera de resumen se explica su cronología y etapas:

Figura 1. Etapas de procedimiento administrativo sancionador



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, en lo que al enfoque de investigación respecta, se empleó el cualitativo, dada la necesidad de explicar el fenómeno de las ventas ambulantes en los espacios públicos del cantón Ambato y las actividades de control que desarrolla el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Ambato.

Previo a aplicar este método fue necesario un análisis para determinar su pertinencia con el problema investigado y los objetivos del trabajo. Se profundizó en la naturaleza de este enfoque y se optó por este, dado que de acuerdo a Krause (1995) este tiene como objeto “el estudio del proceso de interpretación que los actores sociales hacen de su realidad, o dicho de otra forma el modo en que se le asigna significado a las cosas” (p. 25). Coincide con esto, Hernández, Fernández , & Baptista (2014) al decir que este se caracteriza por la recolección de datos y su interpretación sin medición numérica.

En este sentido, en consideración de que el presente trabajo se titula Eficacia del Procedimiento Administrativo Sancionador en el control del comercio informal, se

inició por la definición de eficacia como el grado en que un procedimiento logra alcanzar los mejores resultados posibles (Bouza, 2000). Para esto, fue necesaria la evaluación del procedimiento administrativo sancionador en el control del comercio informal y la repercusión de este en los administrados.

Esto se lo hizo sobre la base del efecto que causa la sanción en los administrados, es decir, se midió si el fin preventivo de la sanción, encaminado al desincentivo de la natural tendencia a infringir el ordenamiento jurídico, se cumplió en la práctica. Para esto, fue menester obtener datos sobre la cantidad de los procedimientos administrativos sancionadores llevados a cabo a partir del 2019 al 2021 en el Gobierno Autónomo Descentralizado para determinar posteriormente si ha existido conductas reincidentes.

Por tanto, se recurrió a la Unidad del Sistema de Justicia Integrado del GADMA donde se solicitó el número de procedimientos sancionadores tramitados por motivo de la ocupación de los espacios de uso público sin autorización municipal, y se obtuvieron los datos que se muestran a continuación:

Tabla 3. Infracciones tipificadas en la Ordenanza que regula y controla la ocupación de bienes de uso público en el Cantón Ambato

INFRACCIÓN	2019	2020	2021
Artículo 16 numeral 1 literal c). - Ocupar los bienes de uso público en actividades comerciales que impidan el libre tránsito peatonal y vehicular. (Ordenanza que regula y controla la ocupación de bienes de uso público, 2013)	23	168	135
Artículo 12.- Realizar actividades comerciales en vehículos ocupando los espacios de uso público.	3	18	50
	26	186	185
	TOTAL CAUSAS: 397		

Fuente: elaboración propia

Adicionalmente, se pudo obtener el siguiente dato de procesos ejecutados mediante cumplimiento voluntario de los administrados durante el 2020 y el 2021: 109 procesos ejecutados y archivados que representan el 29.38% de la totalidad de los procesos sancionados en el 2020 y 2021 (371 procesos).

Así también, a fin de hacer una estimación de la eficacia de la sanción administrativa en el control del comercio informal en el Cantón Ambato, se tomó como medidor la reincidencia y se estableció, a partir de los datos proporcionados por la Unidad del

Sistema de Justicia Integrado del GADMA, que únicamente han existido 10 casos de reincidencia desde el 2019 al 2021 en un total de 397 procesos.

En lo que tiene que ver con la población y muestra, fue necesario partir de la definición de la primera, para lo cual, se tomó como referencia a Tamayo (2003), quien concibe a la población como la totalidad de un fenómeno de estudio o la totalidad de unidades o componentes sometidos a análisis. De acuerdo a Ñaupas, Mejía , Novoa, & Villagomez (2014) en el campo de la investigación existen dos tipos de población; la primera, la población objetivo conformada por la población total pero no disponible; y la segunda, la población accesible entendida esta como población disponible y por tanto capaz de aportar al desarrollo de la investigación.

En este caso, en el trabajo se empleó la segunda, toda vez que que la primera hubiese requerido contar con datos al menos aproximados sobre el número de vendedores o comerciantes informales que ejercen sus actividades dentro del cantón. Al ser esta una información no disponible, se recurrió a un tipo de población más accesible y se optó por seleccionar profesionales en distintas áreas.

Esto se debe, a que al ser el comercio informal un fenómeno bastante amplio, requiere ser analizado desde distintos enfoques y aristas. De ahí que, contar con un estudio multidisciplinario que integre las posturas de distintos profesionales, que desde su área contribuyen con un criterio al respecto, hacen de este, un trabajo enriquecedor. Esa variedad de criterios contribuye a la consecución de la tarea investigativa: estimación de la eficacia de la sanción administrativa para el mejoramiento de los mecanismos de control del comercio informal en el Cantón Ambato. Por lo que, la población del presente trabajo se encuentra integrada por juristas, economistas, urbanistas y sociólogos del Ecuador.

En este orden de cosas, para obtener los resultados deseados fue necesario definir quienes integrarían la muestra, explicada por Tamayo (2003) y Arias (2006) como la representación de un todo, pues refleja las características y comportamientos de la población de la cual fue extraída. A través de esta, es posible hacer inferencias sobre el resto de la población, así como generalizar los resultados obtenidos.

Sobre la base de los parámetros desarrollados por Tamayo (2003), referente a los tres procedimientos necesarios para determinar: el tamaño; representatividad y error en la muestra, se estableció esta última de la siguiente manera:

Cuadro 5. Muestra

MUESTRA		
PROFESIÓN	NOMBRE	EXPERIENCIA
Economistas	Ec. Diego Proaño	Doctor en Ciencias Económicas PhD. Magister en Finanzas. Analista Económico.
	Ec. Geovanny Cardoso	Gerente General del Banco Codesarrollo
Juristas	Dr. Jaime Villacreses	Supervisor de la Agencia Metropolitana de Control ACM de Quito. Experto en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista Superior y Magister en Derecho con mención en Derecho Administrativo por la Universidad Andina Simón Bolívar.
	Dr. Iñigo Sanz	Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid. Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid.
	Dr. Guillermo Salazar	Asesor Jurídico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Los Ríos. Magíster en Economía mención Descentralización y Desarrollo Local.
Urbanistas	Arq. Carla Hermida Palacios	Arquitecta, docente e investigadora de la Universidad del Azuay en Cuenca. Doctora en Arquitectura y Estudios Urbanos por la Universidad Católica de Chile, y Máster en Arquitectura por la Universidad de Kansas.
	Arq. Paulina Cepeda	Académica de FLASO-Ecuador. Coordinadora de la Alianza interurbana Urbanística. Máster de Investigación en Estudios Urbanos. Arquitecta.
Sociólogos	Soc. Elizabeth Pinos	Profesora de Antropología Filosófica –Investigadora. Doctorado en Ciencias Sociales. Maestría Antropología Cultural.
		TOTAL: 8 entrevistados

Fuente: elaboración propia

A este respecto, traídas a colación las palabras de Izcara (2014), el tamaño de la muestra ha de oscilar desde un individuo hasta un número más amplio de individuos, dado que la muestra es siempre intencional y su selección depende del fenómeno que se pretenda analizar. En el trabajo se empleó un tipo de muestreo discriminativo (Quintana, 2006).

A su vez, en lo que tiene que ver con las técnicas e instrumentos de recolección de datos, conviene decir, que las primeras hacen alusión a la forma o manera de obtener los datos o información que respecto del fenómeno en estudio se requiere (Gallardo ,

2017). En el trabajo la técnica empleada es la entrevista, realizada a través de cuestionarios con preguntas específicas para cada profesional de acuerdo a su área; y los cuestionarios empleados para este efecto constituyen el instrumento, en tanto este supone el mecanismo usado por el investigador para la obtención de los datos. A continuación, se detalla el cuestionario aplicado con sus respectivas respuestas.

Cuadro 6. Entrevistas dirigidas a juristas

ENTREVISTAS DIRIGIDAS A JURISTAS				
	Desde la óptica del Derecho, ¿Qué alternativas tiene los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales para controlar las actividades de comercio realizadas en los espacios públicos?	¿Considera necesario sancionar administrativamente a quienes realizan actividades de comercio en los espacios públicos?	¿Qué aspecto o aspectos del procedimiento administrativo sancionador cree Ud. que habría que mejorar?	¿Qué otra acción diferente a la sanción administrativa, emplearía para desincentivar la invasión de los espacios públicos?
DR. JAIME VILLACRESES	Los GADS tienen 2 vías dentro de las cuales actuar: el control y la prevención. Es este sentido, es importante socializar la normativa y que se busquen alternativas para las personas que realizan comercio autónomo en el espacio público. Para ello, hay que buscar lugares adecuados para que esto se realice de manera ordenada, porque, finalmente, este es el objetivo de la regulación del comerciante autónomo y el espacio público. Lo fundamental es buscar espacios adecuados y atractivos para el comercio, a fin de que de manera ordenada y sin generar obstaculización en el libre tránsito; los comerciantes autónomos ejerzan sus actividades económicas. En el caso de Quito, por ejemplo, se controla el permiso de uso del espacio público para el comercio autónomo, que es el único documento habilitante para el	Sin duda es necesario hacerlo. Hay que recordar que la vía administrativa es menos gravosa que la penal, y justamente por eso se ha elegido que se lleve procedimientos sancionadores en la vía administrativa. Si bien la informalidad no es un delito, se requiere imponer una multa como sanción. Al respecto, es menester tener claro que no está prohibido el comercio autónomo, este está permitido. La situación es que tiene que desarrollarse en los lugares permitidos para que se ejerza esta actividad de manera ordenada; por ejemplo, en ferias, mercados o en distintos espacios autorizados. Sin embargo, hay que indicar que, en algunos casos, hay personas que no quieren regularizarse. Las autoridades en este sentido, tienen el deber de actuar pues, resulta un incumplimiento a sus obligaciones, omitir las demandas ciudadanas a través de las cuales, se quejan del comercio no regularizado y los efectos que estas generan en el	El procedimiento está establecido en el Código Orgánico Administrativo. Sin embargo, respecto de esto, es menester precisar que el COA contempla la posibilidad de realizar medidas cautelares entre las cuales está la retención. Generalmente, se cree que, legalmente no es posible hacerlo, pero de acuerdo a lo que contempla el COA y si la Ordenanza lo establece, se procede con dicho retiro, siempre que sea proporcional. En el control del espacio público actúa en tres momentos, el primero; la socialización. El segundo; la advertencia, y el tercero; la retención de productos, mercadería o mobiliario. Esto sirve en principio para asegurar la eficacia de la resolución, es decir, la imposición de la multa, pero, además, el inicio del	Empoderar a la ciudadanía sobre el uso adecuado del espacio público y promover el comercio de forma ordenada en lugares atractivos. Para esto es fundamental apoyar la capacitación de los comerciantes autónomos.

	ejercicio de la actividad económica de los comerciantes autónomos en el espacio público. Este establece el giro del negocio del comerciante, donde lo va a realizar, el tipo de comerciante que es (fijo, semifijo, permanente) y el espacio específico que va a utilizar. El incumplimiento a esto, es lo que genera las infracciones. El comercio autónomo no es un tema fácil de controlar de la noche a la mañana, salimos de una pandemia y actualmente hay mucha gente que sigue sin trabajo, deudas y sigue afectada por todo lo que trajo la pandemia consigo. Por lo tanto, en la medida en que mejore la situación económica del país y haya más oportunidades, esta problemática se tornaría más controlable. La idea del control es generar un impacto, y hacerlo es indispensable, toda vez que, a partir de la informalidad, se ha detectado que se generan otros problemas. Por ejemplo, no todos son comerciantes autónomos; detrás de esta actividad hay espacios en los cuales existen algunas mafias que acostumbran a vender el espacio público, y donde, además, se esconde en algunos	comercio formal. Justo a eso apunta la normativa, a la prevalencia del orden y la convivencia pacífica. Para esto sirven las regulaciones, sobre todo en el Derecho Público, donde de acuerdo con el artículo 83 de la Constitución, uno de los deberes de las y los ecuatorianos es promover el bien común y anteponer el interés general al particular, lo cual, es concordante con el deber de solidaridad contemplado en el artículo 38 del COA. En este sentido, las autoridades no han de permitir que una persona que, a diferencia de todas aquellas que siguieron el procedimiento establecido para obtener sus permisos y acataron el ordenamiento jurídico; ocupen los bienes de uso público sin autorización. Esto no significa, sin embargo, dejar de pensar en la minoría, por el contrario, los municipios tienen la obligación de buscar espacios adecuados, establecerlos y promoverlos a fin de las personas acudan a estos y así, también, los comerciantes autónomos ejerzan sus actividades. Inclusive dentro de los principios rectores y del ordenamiento territorial y planeamiento del uso y gestión del suelo contemplados en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y	procedimiento. Al ser una medida cautelar, es temporal y esa es precisamente la diferencia con el decomiso, que es una medida definitiva.	
--	--	---	--	--

	casos armas blancas y la delincuencia en general.	Gestión de Suelo, se encuentra el derecho a la ciudad que comprende un elemento fundamental que es el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad. De modo que, se anteponga el interés general sobre el particular.		
DR. IÑIGO SANZ	Es necesario optar por acciones que eviten que la gente recurra a la informalidad. Por ejemplo, una de ellas, es establecer lugares específicos donde las personas ejerzan sus actividades económicas.	La sanción administrativa constituye el castigo de todas aquellas infracciones que por determinados caracteres no se sanciona en la vía penal. La potestad sancionadora sirve para disuadir el comercio informal. La ocupación de los bienes de uso público sin autorización es una conducta susceptible de ser sancionada, en virtud del uso y dominio público del suelo, así como del control administrativo. Por lo tanto, la sanción viene a ser una carga, que una vez impuesta pretende genera una especie de conciencia para que otros no incurran en la misma infracción.	La administración cuando actúa necesita hacerlo siempre en vía procedimental porque tiene que ajustarse al principio de legalidad y porque tiene que respetar los derechos de los particulares. El procedimiento está establecido en la norma, lo importante es cumplirlo.	Generar condiciones de mercado e institucionales para exigir que las personas cumplan la normativa Facilitar la obtención de los permisos para ocupación de la vía pública.
DR. GUILLERMO SALAZAR	La primera consideración a tomar en cuenta es que el control del espacio público es una competencia asignada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Cuando la ley asigna una competencia a una entidad implica que esta tiene que ejercer una serie de actividades y funciones orientadas precisamente a cumplir dicha competencia. En el marco de lo	El ejercicio de la autoridad implica, también, la imposición de sanciones, las mismas que establecerse con los límites determinados en la Constitución y en la ley. Si un ciudadano no cumple con las disposiciones que sobre el espacio público ha determinado el municipio por autoridad de la ley, está sujeto a la imposición de sanciones. En tal virtud, el municipio tiene que necesariamente imponer sanciones	Cuando una entidad pública impone una sanción, lo hace por autoridad de la ley. Sin embargo, el objetivo no radica en que el municipio se constituya en una entidad sancionadora. El municipio, más bien tiene que constituirse en una entidad que promueva el adecuado uso del espacio público, por ejemplo, a través de campañas que concienticen	Es necesario ordenar el espacio público a través de acciones como: catastrar a los comerciantes informales, ubicarlos, darles capacitación y servicios básicos, lo que ayuda a dotar a los comerciantes de mejores condiciones para que ejerzan sus actividades. En este sentido, las acciones de los municipios se orientan no solo al espacio público sino,

	expuesto, y de conformidad al artículo 55 del COOTAD, les corresponde a los municipios realizar algunas actividades, entre ellas y quizás la primordial: la planificación y diseño del espacio público. Posteriormente, el monitoreo del diseño del espacio público. Inmersa en esta última, se encuentra el control, ligado íntimamente con el principio de autoridad. Esto se explica en el sentido, de que, el municipio al ser titular de esa competencia, ejerce autoridad respecto de los ciudadanos sobre el cumplimiento de dicha competencia. Sin embargo, el municipio no solamente es una autoridad para administrar el espacio público, sino que, además, está obligado a que sus decisiones sobre el diseño del espacio público sean cumplidas. En este caso, si los ciudadanos no cumplen con dichas decisiones, la autoridad, está en capacidad de sancionar.	cuando sus disposiciones no han sido cumplidas.	al ciudadano respecto del cumplimiento de las disposiciones que han sido determinadas por el municipio. Es decir, tiene que existir una actividad preventiva, de educación ciudadana a efectos de evitar precisamente el ejercicio de la potestad sancionadora. En tal virtud, mientras el municipio promueva un adecuado control, una adecuada ciudadanización del espacio público, los procedimientos administrativos sancionadores van a bajar. En todo caso la sanción ha de ser impuesta siempre bajo los límites establecidos en la norma.	también, a la persona, en este caso al comerciante. En este sentido, es importante concientizar tanto a los vendedores como a los consumidores respecto del ejercicio del comercio digno y a la vez el respeto a los espacios públicos. Esto se traduce en el ejercicio de un verdadero gobierno, toda vez que, a través de políticas y obra pública, el municipio hace del comercio una actividad digna. Dicho de otra forma, si bien el municipio está facultado para sancionar, es importante, además, que se implementen políticas para que se ejerza las actividades de comercio de forma adecuada. Hay que puntualizar que para evitar posibles confrontaciones entre derechos; el derecho al trabajo y el derecho a la ciudad, lo importante es que el municipio ejerza sus actividades de gobierno y regule adecuadamente estas actividades, pues ambos derechos bien lograrían coexistir, bajo la premisa de que no todos los derechos son absolutos, sino que tienen ciertas limitaciones.
--	---	--	---	---

Fuente: elaboración propia

Cuadro 7. Entrevistas dirigidas a economistas

ENTREVISTAS DIRIGIDAS A ECONOMISTAS				
	¿Desde el ámbito de la Economía, cuáles son las causas del comercio informal?	¿Cuál es la dinámica del comercio informal?	¿Qué políticas económicas se adoptarían para disminuir la informalidad?	Dentro de la ciencia de la Economía, ¿Qué incentivos se otorgaría a los vendedores ambulantes?
EC. GEOVANNY CARDOSO	Para formar parte de la economía formal se requiere capital, el cual no poseen los comerciantes informales. De modo que, al ser carentes de capital, no logran superar la barrera inicial, pues su recurso principal o factor de producción es el trabajo. Por lo tanto, las causas de la informalidad se traducen en barreras de exclusión que impiden el ingreso al sector formal. En este sentido, la pobreza como tal no es la causa de la informalidad. Se asume que la pobreza es la carencia de acumulación, de modo que quien no acumula, es pobre. Bajo este concepto, la carencia de capital es sinónimo de pobreza. Sin embargo, este concepto es reduccionista, toda vez que, no se mide la pobreza únicamente en virtud de la acumulación de riqueza, pues la pobreza supone la carencia de todo tipo de factor de producción. En el caso de los comerciantes informales, ellos poseen un factor de producción que, si bien no es el capital, es el trabajo o mano de obra.	Cuando no se logra ingresar al mercado formal del trabajo, y el objetivo de vida es sobrevivir, entonces, el comerciante del sector informal se arriesga a vender un sin número de productos en los espacios públicos. Por lo tanto, no solo hay un riesgo de mercado sino de vida.	Es fundamental que dentro de las instancias locales o nacionales exista un mecanismo de formalización, pues si no se lo hace, los informales siempre van a ser informales, y se les va a sancionar sin que estos tengan una posibilidad de acceso al sector formal. A nivel local es posible hacer alianzas o acuerdos con la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria. Es indispensable primero reconocer la existencia del sector informal, así como los recursos que tienen. Posteriormente es menester reconocer sus necesidades para que desarrollen sus capacidades, pues el vendedor informal, al tener como único factor de producción el trabajo y no capital, improvisa y realiza actividades de comercio mínimas. Al no existir políticas que rompan las barreras de exclusión, la informalidad se incrementa, lo que hace necesario que, en los distintos niveles de gobierno, en especial en el cantonal, se generen políticas encaminadas a la formalización de los vendedores informales.	La informalidad no es un delito, es un problema de la Economía que no reconoce que hay agentes carentes de capital que son ricos en trabajo. Por lo cual, es necesario, abrir la formalidad de estos agentes económicos para que se incorporen formalmente a la Economía. Es fundamental la capacitación, promover la asociación de los vendedores ambulantes, toda vez que, esto permite una mejor organización.

EC. DIEGO PROAÑO	El tema de la informalidad se basa en la falta de oportunidades para inmiscuirse en el ámbito laboral formal. La alternativa ante esta situación es buscar un autoempleo, ser su propio jefe. Esto ocurre principalmente cuando hay una carencia de capital, y una vez en el sector informal no se requiere el pago de tasas, rentas o intereses. Otro de las causas es la poca bancarización del país, toda vez que, en el sector informal solo el 37% de los informales tiene acceso al sistema financiero formal, lo que incide en que los vendedores informales sean presa fácil de la usura.	La falta de oportunidades de trabajo hace que la gente se vea obligada a improvisar y recurrir a actividades de comercio informales.	La solución no radica únicamente en sacar de las calles a los comerciantes informales, sino buscar en que se ocuparían antes de salir a trabajar en las calles. En este sentido, en todos los niveles de gobierno, no solo en el cantonal; tiene que existir un grado de responsabilidad para darles la oportunidad y las facilidades de ingresar al mercado formal. Por tanto, se requiere una política pública integral donde participen desde los diferentes niveles de gobierno. Es decir, se requiere la coordinación de ministerios (de trabajo, inclusión social), las superintendencias, GADS cantonales y provinciales. Como políticas es necesario buscar alternativas que faciliten la generación de negocios y actividades productivas, para lo cual la tramitología no ha de ser engorrosa ni costosa. Precisamente la tramitología sumada con la competencia desleal ha hecho que muchos comerciantes formales recurran al sector informal. En este sentido, las autoridades de los GADS apuntan a regulaciones constructivas, con la precisión, si bien la sanción es necesaria para quien incumple el ordenamiento jurídico; sería importante que se trabaje, también, en cuestiones que ordenen el espacio público. Además, hay que considerar que no solo se requiere una reubicación de los comerciantes informales, es necesario previamente un censo y	La materia prima más costosa y la que todo el mundo necesita, es el dinero. Mientras no bajen las tasas de interés, es imposible pensar en una reducción de la informalidad. Así también, es necesaria la capacitación.
--------------------------------	--	---	--	--

			posteriormente hacer una clasificación en virtud de los sectores o actividades productivas, para luego ubicar a las personas en lugares adecuados donde exista la debida seguridad, servicios básicos. No quiere decir que la desregulación sea la solución, toda vez que, por el contrario, es necesaria la regulación, pues es innegable las ventajas que tiene el comerciante informal respecto del formal, en virtud de que el primero no paga impuestos, tasas ni contribuciones.	
--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia

Cuadro 8. Entrevistas dirigidas a urbanistas

ENTREVISTAS DIRIGIDAS A URBANISTAS		
	¿Desde el Urbanismo como se contribuiría contribuir al control de las ventas ambulantes en los espacios de uso público?	¿Qué estrategias se implementarían para recuperar los espacios públicos ocupados por vendedores ambulantes?
ARQ. CARLA HERMIDA PALACIOS	Un verdadero urbanismo tiene que contribuir a que exista un derecho a la ciudad. No se trata de eliminar a los vendedores ambulantes, porque estos pertenecen al gentil más bajo del nivel socioeconómico, es decir, ellos viven del día, sin un sueldo fijo. Desde la mirada del urbanismo y el derecho a la ciudad, no se trata de que no estén, se trata más bien de un proceso más amplio de regulación, de apoyo, de incentivo, de destinar zonas donde se ubique a estas personas. En ese sentido, con lo que aporta el Urbanismo es con la búsqueda de una solución para los vendedores ambulantes no en contra de estos.	Desde el punto de vista arquitectónico existen varias estrategias de diseño urbano para destinar zonas para los vendedores ambulantes como, por ejemplo, contar con elementos removibles o temporales usados especialmente los días de feria, de tal manera que los vendedores informales, también, realicen sus actividades de comercio. Para este efecto, es fundamental optar por el cobro del uso de los espacios, como vía de regularización.
ARQ. PAULINA CEPEDA	Es necesario apuntar a políticas encaminadas a la gestión adecuada de las actividades de comercio en los espacios públicos, a fin de lograr un equilibrio, pues a la vez que se regula el uso y ocupación de los mismos, se procura garantizar el derecho al trabajo de los comerciantes.	Las acciones van desde una correcta planificación, que a la vez generen redes de comercio y abastecimiento. Es necesario garantizar el derecho a la ciudad, por lo tanto, desde los municipios hay generar ordenanzas de espacio público, donde se establezca los lugares en los cuales sea factible realizar las actividades de comercio. El espacio público es un espacio del encuentro donde la ciudad existe. De ahí que, modo que en todos los niveles de gobierno ha de existir grados de participación y responsabilidad. Así también, es fundamental que se faciliten los procesos de obtención de permisos, a fin de evitar largas y tediosas tramitologías. Una verdadera solución proviene de un trabajo conjunto de distintas disciplinas como el Derecho, la Economía, la Arquitectura e incluso la Sociología.

Fuente: elaboración propia

Cuadro 9. Entrevistas dirigidas a sociólogos
ENTREVISTAS DIRIGIDAS A SOCIÓLOGOS

	¿Qué factores inciden en el consumidor que prefiere adquirir sus productos a vendedores ambulantes y no en los mercados?	¿Desde el ámbito de la Sociología, cuáles serían las causas del comercio informal?	¿Es posible explicar el fenómeno del comercio informal como algo cultural?
DRA. ELIZABETH PINOS	Es necesario considerar la canasta básica, es decir, los ingresos con los que cuentan las personas, así como las preferencias, que son factores que determinan las acciones de los consumidores.	Los datos sociohistóricos muestran que entre las décadas de 1970 a 1990, el país cambió demográficamente. Las ciudades crecieron desordenadamente. Los datos de Índice de Desarrollo Humano IDH colocan al país en un desarrollo medio. Por lo tanto, la pobreza es una de las respuestas. Otra respuesta es el poco acceso a empleo digno; los datos del INEC (2020 y 2021), señalan que las posibilidades de acceso a un empleo digno son imposibles para más de la mitad de los profesionales jóvenes. Además, considérese el contexto de recesión marcada por la post-pandemia. Las ciudades no son homogéneas y hay áreas con mayor desventaja respecto a los centros de la ciudad. Los estudios urbanos de Lefbvre, analizan la ciudad como un tejido de actores que disputan espacios con sus propios intereses, y su perspectiva de derechos; entre esos intereses y derechos están los de subsistencia. De ahí, que personas en estado de vulnerabilidad (ancianos, adolescentes, niños, desempleados, mendigos y otros) reclamen el derecho a la ciudad.	El comercio informal es un fenómeno completo, es decir no es posible reducirlo a una variable, la cultura.

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Estimación de la eficacia de la sanción administrativas

La economía informal constituye un universo integrado por distintas categorías. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (2013), una de ellas es la de los trabajadores autónomos o por cuenta propia, donde se ubican a su vez los vendedores ambulantes. Según Samaniego (2008) pertenecen a este último grupo las personas que laboran en sus propios domicilios sin remuneración, aquellas empresas que, por ejemplo, pese a tener RUC no llevan contabilidad o no lo hacen con datos reales, así como, también, aquellas personas que realizan actividades de comercio al por menor en los espacios públicos.

Para efectos del presente trabajo se cataloga como vendedores ambulantes a emprendedores no formalizados que se dedican al comercio de productos y servicios en la vía pública. (Saldarriaga , Vélez , & Betancur, 2016) y (López , 2012). En este sentido, genera gran preocupación en las autoridades y en la ciudadanía en general la descontrolada y creciente ocupación de los espacios públicos, pues a la vez esto conlleva a otras problemáticas como la congestión vehicular y peatonal, así como el caos y desorganización en el espacio.

De ahí que, en el marco de la regulación y control de los espacios públicos, ha sido un gran desafío para los gobiernos autónomos descentralizados del país encontrar un camino que permita a las personas ejercer sus actividades de comercio de manera ordenada, sin que estas constituyan un obstáculo para el libre tránsito peatonal y vehicular.

Expertos en la materia, atribuyen el crecimiento explosivo de la informalidad a las recesiones económicas y a los efectos que estas traen consigo (Organización Internacional del Trabajo, s.f). Solo en América Latina se registró en el 2018 al menos 140 millones de personas pertenecientes al sector informal, cifra que para entonces representaba el 50% de los trabajadores (Organización Internacional del Trabajo, 2018). Esto se explica en la medida en que mientras más altos son los

índices de pobreza y desempleo, mayores son, también, los índices de informalidad. Para comprensión de esto, se exponen a continuación los datos obtenidos en Ecuador desde el 2019 al 2021.

Tabla 4. Tasas de pobreza, desempleo e informalidad en el Ecuador del 2019 al 2021

	2019	2020	2021
POBREZA por ingreso a nivel nacional	25%	32.4%	27.7%
DESEMPLEO	4.2%	Por efectos de la pandemia no se llevó a cabo la ENEMDU en el 2020.	5.2%
INFORMALIDAD	46.7%	51.6 %	50.6%

Fuente: elaboración propia

Los datos que anteceden son muestra de la relación que existe entre la pobreza, el desempleo y la informalidad. Según el INEC, para el 2019 la tasa de pobreza se ubicó en un 25%, en el 2020 en un 32.4% y en el 2021 en un 27.7%. A esto se suma el desempleo, cuya tasa según cifras de la ENEMDU se registró en el 2019 en un 4.2%, y en el 2021 en un 5.2 %. Producto de esto, la tasa de informalidad en Ecuador para el 2019, se ubicó en 46.7%, en el 2020 en un 51.6% y en el 2021 en un 50.6%, lo cual, deja ver que mientras más altas son las tasas de pobreza y desempleo, mayores son, también, los índices de informalidad.

Así, de los datos traídos a colación, se evidencia que, al bajar la tasa de pobreza y desempleo en el 2021 tras una reactivación económica después de la pandemia, cuyo pico se produjo en el 2020; el índice de informalidad se redujo a un 46.7% en comparación con el 2020 donde la informalidad se registró en un 51.6%.

Sobre la base de las fuentes bibliográficas revisadas y las entrevistas aplicadas a distintos profesionales, entre ellos el Ec. Geovanny Cardoso, Ec. Diego Proaño, Arq. Carla Hermida y Dra. Judith Pinos, se evidencia que la pobreza o carencia de factores de producción, son las principales causas de las ventas ambulantes. De ahí que, autores como Hart (1971) y Sethuraman (1976), atribuyan la informalidad al desequilibrio y desigualdad de oportunidades.

Doctrinariamente, esto tiene su fundamento en la escuela dualista, para la cual, la informalidad se presenta como una salida o refugio ante la miseria (Theodoro , 2000), pues por lo general quienes acuden a ella lo hacen por necesidad. Visto de esta manera, en un escenario donde prima la pobreza y abunda el desempleo, desde la concepción de esta escuela, resulta casi entendible que las personas pasen a formar parte del sector informal.

En la línea de lo expuesto, uno de los entrevistados, el Ec. Geovanny Cardoso enfatiza que, en el caso de los vendedores ambulantes, su único factor de producción es el trabajo. Por lo que, el no tener capital, constituye para este grupo una de las principales barreras de entrada al sector formal.

En este sentido, dado que la carencia de capital, constituye una barrera de exclusión que impide la incorporación a la economía formal; corresponde a los diferentes niveles de gobierno, en el marco de sus competencias, formular políticas públicas que eliminen estas barreras, y se encaminen a la integración progresiva de los vendedores ambulantes al sector formal. Para este efecto, es menester que estas políticas apunten al crecimiento económico y a la vez a la creación de empleo formal (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

Por su parte, desde la óptica de la escuela legalista, el crecimiento de la informalidad se atribuye, además, al alto costo de los trámites administrativos o de transacción (De Soto , Mora y Araujo, Max Neef , Larroulet, & Tokman, 1988). Por ello, además, de las políticas ya señaladas, el Ec. Geovanny Cardoso y el Ec. Diego Proaño coinciden en la importancia de reducir los trámites y agilizar los procesos para la obtención de permisos. En algunos países, se ha optado, por ejemplo, por la reducción o eliminación de los costos relacionados con el registro de empresas, la simplificación de requisitos para contratar trabajadores, así como el apoyo financiero principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Para ampliar el estudio, se entrevistó a profesionales de distintas disciplinas o áreas del conocimiento, como son el Urbanismo, la Sociología, el Derecho y principalmente la Economía quienes coinciden en la necesidad de generar

estrategias integrales. Pues, por ejemplo, si bien el Urbanismo aporta con distintos diseños arquitectónicos o modelos de planificación, es fundamental partir de la formulación de políticas macroeconómicas encaminadas a la generación de empleo, y por supuesto al crecimiento económico.

Es así que, en el marco del Programa de Trabajo Decente, la OIT (2014) planteó cuatro aspectos a considerar al momento de generar políticas tendientes a reducir la informalidad, estos son:

- a) Generación de empleo de calidad;
- b) Entorno normativo adecuado;
- c) Apoyo a la iniciativa empresarial, competencias profesionales y financiación; así como
- d) Mayor protección social.

Ahora bien, según el criterio del Ec. Diego Proaño, es necesario que todos los niveles de gobierno generen, en el marco de sus competencias, este tipo de políticas que contribuyan a una verdadera reducción de la informalidad.

En lo que respecta a los GADS municipales, en el marco de sus competencias de planificación del desarrollo cantonal a través de los correspondientes planes de ordenamiento territorial, y el ejercicio del control del uso y ocupación del suelo previstas en la CRE (2008) y el COOTAD (2010); conviene precisar que, si bien estos no tienen competencia directa respecto de las actividades de comercio como tal, la tienen en tanto estas se desarrollen en los espacios de uso público.

Tal es así que, en virtud de las competencias atribuidas, los GADS municipales regulan a través de ordenanzas el uso y ocupación de los espacios públicos. Algunas de estas son la Ordenanza Metropolitana para el desarrollo integral y regulación de las actividades de comercio y prestación de servicios de las trabajadoras y trabajadores autónomos del Distrito Metropolitano de Quito (2012) en conjunto con el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (2019); la Ordenanza sustitutiva de la Ordenanza que norma la instalación de kioscos y

carretillas y demás formas de desarrollo de la actividad comercial en espacios públicos de la ciudad de Guayaquil (2006).

Así también, la Ordenanza que regula las actividades del comercio ambulatorio y otras, en los espacios públicos del área urbana del cantón Cuenca (2003); la Ordenanza que regula y controla la ocupación de bienes de uso público del Cantón Ambato (2013); y la Ordenanza sustitutiva que regula la utilización y cuidado de los bienes y espacios de uso público en el Cantón Rumiñahui (2020).

Luego de su revisión y análisis, es posible notar que estas tienen un elemento en común, y es que sobre la base de la facultad normativa otorgada a los municipios por la CRE y el COOTAD, en todas estas; se ha tipificado como infracciones administrativas aquellas conductas que suponen la ocupación de los espacios públicos sin autorización municipal.

Así, por ejemplo, la Ordenanza que regula y controla la ocupación de bienes de uso público (2013) de Ambato establece: Se prohíbe ocupar los bienes de uso público en actividades comerciales que impidan el libre tránsito peatonal y vehicular.

En sentido similar, la Ordenanza que regula las actividades del comercio ambulatorio y otras, en los espacios públicos del área urbana del cantón Cuenca (2003) prohíbe la exhibición o venta ambulatoria o estacionaria de productos alimenticios o cualquier otro tipo, con la precisión de que, en ningún caso, se permiten actividades de comercio de vendedores que no se encuentren registrados y autorizados por la Dirección de Control. Este modelo se ha replicado en similar sentido en la Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito al igual que en la de Guayaquil.

Las ordenanzas en cuestión y por lo general la mayoría, siguen la línea de un modelo llamado reduccionista, para el cual, el camino hacia la formalización requiere de la imposición de sanciones para el restablecimiento del orden. (Organización Internacional del Trabajo, 2014). Adicional a este, se encuentra el modelo preventivo que supone incorporar en las ordenanzas acciones preventivas,

que constituyan una suerte de incentivo para quienes se encuentran en el sector informal. Lo ideal es que los textos normativos contengan una y otra, es decir, tanto acciones preventivas como sanciones.

Así, por ejemplo, en el Código Municipal (2019) del Distrito Metropolitano de Quito, se establece como deber del Municipio diseñar modelos de ubicación de los vendedores ambulantes, es decir, definir, organizar y autorizar la ocupación de ciertos espacios en los cuales los trabajadores ejerzan sus actividades de comercio de forma ordenada. Además de aquello, en mencionada ordenanza se propone programas de capacitación y profesionalización permanente a fin de contribuir al fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores autónomos y a la participación ciudadana a través de lo que han llamado Consejo Distrital para el Desarrollo de la Trabajadora y el Trabajador Autónomo.

Sin embargo, es motivo de otro trabajo analizar si lo que se ha contemplado en la ordenanza, ha sido trasladado a la práctica y si se ha logrado los resultados esperados en el Distrito Metropolitano de Quito. En lo que a este trabajo se refiere, es propicio traer a colación las palabras de uno de los entrevistados, el Dr. Jaime Villacreses quien aclara que los GADS municipales están llamados a actuar por 2 vías: la prevención y la sanción. En referencia a la primera señala la importancia de la socialización de la normativa, así como la búsqueda de alternativas para las personas que realizan comercio autónomo en el espacio público, entre ellas, el establecimiento de lugares específicos adecuados para que estas ejercen sus actividades de comercio de manera ordenada.

Esto no quiere decir, sin embargo, que los comerciantes autónomos dejen de solicitar a los municipios la autorización respectiva para la ocupación de los espacios públicos. Al contrario, significa hacer énfasis en que, una vez que los municipios establezcan los lugares autorizados para tal efecto, los comerciantes tienen una labor que cumplir; obtener autorización para su ocupación a fin de evitar ser sancionados.

En este punto, juega un papel primordial el control pues, por un lado, su finalidad es generar un impacto en la ciudadanía en general a fin de que esta cumpla con la normativa y por otro, que quien la haya infringido, tenga como consecuencia un castigo o llamado de atención.

De modo que, en un escenario de caos y de desorden producto de la ocupación de los espacios públicos sin autorización, la sanción administrativa, es sin duda necesaria. Esto quiere decir que, si bien la informalidad o comercio autónomo no constituye un delito, constituye una infracción administrativa en la medida en que se desarrolle en los espacios de uso público sin previa autorización del municipio. Por lo cual, hay que precisar que el comercio autónomo no está prohibido, sino que, al estar este permitido, es necesario que se desarrolle en lugares autorizados para su efecto, a fin de garantizar el orden y la convivencia pacífica dentro de la ciudad.

Sobre esto, el Dr. Jaime Villacreses resalta que dentro de los principios rectores del ordenamiento territorial y planeamiento del uso y gestión del suelo contemplados en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016) se encuentra el derecho a la ciudad, en virtud del cual, se antepone el interés general sobre el particular, es decir, el bienestar colectivo sobre el individual.

En tal virtud, no sería factible y de trato igualitario permitir que una persona, que a diferencia de todas aquellas que siguieron el procedimiento establecido para obtener sus permisos, ocupe los espacios públicos sin haber obtenido previa autorización municipal. Por lo cual, en ejercicio del ius puniendi las administraciones municipales se encuentran en plena facultad de sancionar aquellas conductas que afectan al interés público y que se encuentren tipificadas como infracciones en sus ordenanzas; siempre que se lo haga al amparo del debido proceso, el derecho a la defensa, la seguridad jurídica y los principios establecidos en la CRE y el COA, principalmente el de legalidad y tipicidad.

Esto cobra sentido si se analiza que una sociedad solo es posible si existen normas jurídicas que limiten el accionar de las personas, de modo que cuando estas

sobrepasan estos límites, la administración se encuentra facultada para reprimir dichas conductas y restablecer el orden público (Santamaria , 2002). Por lo tanto, dado que en las Ordenanzas a las que se ha hecho referencia, se ha tipificado como infracción realizar actividades de comercio en los bienes de uso público sin autorización municipal previa, corresponde al municipio imponer las sanciones que corresponda a través del procedimiento administrativo sancionador; que es la vía o el medio a través del cual, la administración ejerce bajo ciertos límites, su ius puniendi (Roman, 2014).

Bajo esta óptica, el objetivo del trabajo es evaluar la eficacia del procedimiento administrativo sancionador en el control del comercio informal. Para esto, es menester hacer énfasis en la finalidad de la sanción administrativa, la cual tiene un carácter no solo punitivo, sino, además, preventivo, en tanto, a través de esta, lo que se pretende es evitar que las demás personas infrinjan las normas y que los ya sancionados, reincidan. Desde esta óptica, se la entiende entonces como una especie de desincentivo, pues a fin de evitar esta carga, las personas a su vez evitan cometer infracciones.

De acuerdo a Ayres & Braithwaite (1992), una manera de entender lo planteado está en pensar que “los órganos reguladores cargan pistolas grandes, aunque benignas, esto es, que pueden hablar suavemente con los regulados – persuadirlos–, mientras cargan un gran garrote (la posibilidad cierta y previamente anunciada de que aplicará duras sanciones si se requiere” (p. 212).

Para evaluar la eficacia de la sanción administrativa, se toma en consideración la cantidad de los procedimientos administrativos sancionadores llevados a cabo a partir del 2019 al 2021 en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato, y a la vez las cifras de pobreza y desempleo del país en esos mismos años. Este análisis permite entender la relación directa que existe entre la pobreza, el desempleo y la informalidad, en la medida en que mientras más altos son los índices de los primeros, mayores son, también, los índices de informalidad.

Esto marca una tendencia notable en la cantidad de procedimientos administrativos sancionadores, en la medida en que mientras aumenta la pobreza, catalogada esta última como una de las principales causas de las ventas ambulantes; aumentan, también, los vendedores ambulantes y a su vez, los procedimientos administrativos sancionadores.

En el 2019 se tuvo 26 procedimientos sancionadores tramitados por motivo de la ocupación de los espacios de uso público sin autorización municipal; en el 2020 186 y en el 2021, 185. Por lo tanto, se toma como medidor de la eficacia de la sanción administrativa los casos de reincidencia bajo la premisa de que uno de los fines de la sanción administrativa es prevenir y evitar el cometimiento de la infracción, al punto de que, si la sanción llegó a cumplir su fin y logró disuadir a las personas, estos no vuelven a cometer la infracción.

Visto de esta manera, si se toma como medidor la reincidencia, que, para el periodo en referencia, equivale a una mínima cantidad, se determina que la sanción administrativa es efectiva en tanto ha cumplido su finalidad. Dicho de otro modo, el análisis realizado permite ver que, bajo el medidor que se ha empleado en el trabajo, la sanción ha resultado eficaz.

Sin embargo, al ser una problemática de gran envergadura, es menester que desde sus competencias cada nivel de gobierno contribuya en la generación de políticas públicas tendientes a regular el uso adecuado de los espacios públicos, a lograr la inclusión de los vendedores ambulantes a la economía formal, así como, también, a garantizar el derecho a la ciudad a fin de que prevalezca el interés colectivo sobre el particular.

Por lo antecedentes expuestos, pensar en una desregulación, no es la solución; más aún si se toma como ejemplo la experiencia de la India, donde producto de un periodo sin regulaciones de mercado, se obtuvo un crecimiento de empleos de baja calidad. Por lo tanto, si bien es menester generar procesos de desarrollo incluyentes, y políticas económicas que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos (Universidad de los Andes para la Cámara de Comercio de Bogotá,

2005); esto no quiere decir que la administración no esté facultada a ejercer su ius puniendi cuando sea necesario.

CONCLUSIONES

- La determinación del fundamento teórico y los límites de la potestad sancionadora para el control del comercio informal, se explica bajo la premisa de que una sociedad solo es posible en la medida en que existan normas jurídicas que limiten el accionar de las personas y faculden reprimir aquellas conductas que atenten el ordenamiento jurídico. Sin embargo, a fin de evitar posibles desbordamientos del poder y consecuentemente la vulneración de derechos, es menester que ésta se sujete a los principios establecidos en la Constitución y la ley. Entre ellos, el de legalidad y tipicidad, los cuales, impiden que se amplíe la pretensión punitiva del Estado, ya sea mediante la creación de infracciones por hechos que no han sido regulados o mediante la realización de interpretaciones en sentido diferente al que la ley expresamente determina. Estos principios, junto a las garantías del debido proceso contempladas en la CRE y de manera más específica en el COA en cuanto al procedimiento administrativo sancionador, constituyen límites necesarios, frenos o contrapesos al ejercicio del poder del Estado, dado que la imposición de una sanción ha de constituir siempre y en todos los casos, el resultado de un procedimiento idóneo llevado a cabo con total apego a dichas garantías.
- El método de investigación aplicable para la evaluación del procedimiento administrativo sancionador en el comercio informal, fue el descriptivo, dado la necesidad de analizar la informalidad en Ambato a partir de la explicación de sus propiedades y características a fin de entender un panorama más preciso de este. El enfoque empleado fue el cualitativo a raíz del cual, se pudo analizar los datos sobre la eficacia de la sanción administrativa en el control de este fenómeno. Para este efecto, se tomó como medidor de la eficacia de la sanción administrativa, los casos de reincidencia. Esto se lo hizo bajo la premisa de que uno de los fines de la sanción administrativa es prevenir y evitar el cometimiento de la infracción, al punto de que, si la sanción llegó a cumplir su fin y logró disuadir a las personas, estos no vuelven a cometer la infracción.

- El análisis de la sanción administrativa en el procedimiento administrativo sancionador para el control del comercio informal en el Cantón Ambato, permitió comprender que, a fin de velar por el cumplimiento del Derecho y para que los fines de la administración no se vean frustrados, esta ha de estar bien dotada de instrumentos y herramientas que hagan esto posible. Dentro del modelo responsivo la sanción administrativa es una de ellas; pues constituye el castigo que surge como consecuencia del actuar antijurídico de las personas. Su finalidad es preventiva y no solo represiva, pues se encamina al desincentivo de la natural tendencia a infringir el ordenamiento jurídico. Por lo cual, por medio de esta se pretende generar una suerte de conciencia para evitar que las demás personas infrinjan las normas y que los ya sancionados, reincidan.
- La estimación de la eficacia de la sanción administrativa para el mejoramiento de los mecanismos de control del comercio informal en el Cantón Ambato, hizo posible entender que el comercio informal es producto de varios factores, principalmente de las recesiones económicas, el desempleo y la pobreza; por lo general, quienes recurren a la informalidad lo hacen por necesidad. Los datos obtenidos son muestra de aquello, pues reflejan que mientras más altas son las tasas de pobreza y desempleo, mayores son, también, los índices de informalidad. Así las cosas, tras una reactivación económica postpandemia, el índice de informalidad en el 2021 se redujo a un 46.7% en comparación con el 2020 donde la informalidad se registró en un 51.6%. En el marco de lo expuesto, es preciso entender que no se trata de prohibir el comercio autónomo. Por el contrario, al estar este permitido, la consigna es que se desarrolle de manera ordenada en lugares previamente establecidos y autorizados. Para esto, es fundamental el control y regulación del uso y ocupación de los espacios públicos por parte de los municipios, por lo que no es la solución su desregulación. Se requiere, por tanto, medidas sancionatorias y no sancionatorias que sirvan de incentivos para lograr establecer un justo equilibrio entre el derecho al trabajo de quienes ejercen estas actividades y el derecho de la ciudadanía a acceder a los espacios públicos y al libre tránsito. Claro está, que esto no significa olvidar una de las facultades más importantes del Estado; la potestad sancionadora, sino, por el contrario, comprender el porqué de esta. Con esto en mente, hay

que concebirla como la vía mediante la cual, el Estado está facultado para sancionar las conductas que atentan contra el orden público y la paz social, en procura de generar una suerte de conciencia en las personas a través de la sanción administrativa, que viene a ser un desincentivo frente a una conducta que pone en riesgo la convivencia armónica de una sociedad. De modo que, a fin de evitar estas cargas, como es lógico, las personas evitan adecuar sus conductas a comportamientos que constituyan infracciones.

En la línea de lo expuesto, y dado que se tomó como medidor la reincidencia, se concluye que el procedimiento administrativo sancionador es eficaz, pues desde el 2019 al 2021 se han registrado únicamente 10 casos de reincidencia en un total de 397 procesos; lo que pone de manifiesto que se ha cumplido el fin de la sanción administrativa, toda vez que, se ha evitado que los ya sancionados reincidan. Sin embargo, si bien se ha visto que es eficaz, no es suficiente para controlar las actividades de comercio realizadas en los espacios públicos sin autorización, por lo que, a su vez, es necesario que se implemente mecanismos no sancionatorios encaminados a ordenar estos espacios.

RECOMENDACIONES

- Si bien el comercio autónomo no está prohibido, realizar actividades de comercio en los espacios de uso público constituye una infracción administrativa. Por tanto, para garantizar el libre tránsito peatonal y vehicular, pero a la vez el comercio ordenado, es menester que desde los diferentes niveles de gobierno en el marco de sus competencias se genere políticas que de manera progresiva incorporen a los vendedores ambulantes al sector formal y que hagan efectivos sus derechos económicos y sociales. Para este efecto, es de vital importancia un trabajo conjunto e integrado que permita el apoyo, capacitación y formalización de los comerciantes autónomos, a fin de reducir los efectos que estos generan a la economía formal.
- Con el propósito de evitar que comerciantes autónomos ejerzan actividades económicas en los espacios públicos, es fundamental que, sobre la base de un diseño y planificación, los municipios establezcan lugares adecuados, en los cuales, se autorice el ejercicio de estas actividades. Una vez definidos estos, es factible otorgar los respectivos permisos de uso y ocupación del espacio, previo el pago del valor fijado, cuya obtención no ha de ser engorrosa, ni costosa. Realizado esto, es menester generar un catastro con los comerciantes autónomos registrados con información acerca de su giro de negocio, ubicación y espacio que ocupa, a fin de facilitar el control posterior a cargo del municipio. Tal es así que, el incumplimiento del permiso otorgado por el municipio, y a su vez la falta de este, da inicio a un procedimiento sancionador en el que, con sujeción a las garantías del debido proceso, se determina la existencia o inexistencia de responsabilidad. Esto significa entonces, encaminar acciones preventivas y a la vez represivas en caso de inobservancia de la normativa.
- El fin del Estado no es actuar solo de forma represiva, sino, también, preventiva. Bajo esta premisa, no cabe que la sanción al incumplimiento de la normativa, en este caso, a la ocupación de los espacios públicos sin autorización municipal; se limite únicamente a la multa. Desde esta perspectiva, el trabajo comunitario; resulta ser otra medida de sanción, que, si bien no es represiva, promueve a

que el infractor contribuya de alguna manera a la ciudad, como consecuencia de su conducta.

BIBLIOGRAFÍA

Antunes, A. (2007). Start Up Costs, Limited Enforcement, and the Hidden Economy. *European Economic Review*, 51(1), 203-224.

Arias , C., Carrillo, P., & Torres , J. (2020). *Análisis del sector informal y discusiones sobre la regulación del trabajo en plataformas digitales del Ecuador*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

Arias , F. (2006). *El proyecto de investigación: Introducción a la investigación científica*. Caracas: Editorial Episteme.

Arias, F. (2006). *El proyecto de investigación: Introducción a la investigación científica*. Caracas: Episteme.

Asamblea Nacional . (2010). Código Orgánico de Organización Territorial . R.O. 303 de 19 de octubre de 2010.

Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: R.O. 449 de 20 de octubre de 2008.

Asamblea Nacional . (2005). *Código Civil Ecuatoriano*. R.O. 46 de 24 de junio de 2005.

Asamblea Nacional . (2017). Código Orgánico Administrativo . R.O. 31 del 07 de julio de 2017.

Asamblea Nacional. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. R.O 790 de 05 de julio de 2016.

Atienza, M., & Ruiz , J. (2005). *Las Piezas del Derecho, Teoría de los Enunciados Jurídicos* . España: Ariel.

Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Inglaterra: Oxford University Press.

- Bacchetta, M., Ernst , E., & Bustamante , J. (2009). *LA GLOBALIZACIÓN* . Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo y Organización Muncial del Trabajo .
- Bandeira de Mello , C. (2006). *Curso de derecho administrativo*. México.
- Barcelona, J. (1995). *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*. Santander: Universidad de Cantabria.
- Bekkers , H., & Stoffers, W. (1995). *Measuring informal sector employment in Pakistan: Testing a new methodology*. Int'l Lab.
- Bermúdez , J. (1998). *Elementos para definir las sanciones administrativas*. Revista Chile de Derecho, 323-334.
- Bermúdez, J. (2013). *Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental*. Revista de Derecho (Valparaíso), 421-447. Retrieved from <https://www.redalyc.org/pdf/1736/173628597013.pdf>
- Bielsa, R. (1956). *Derecho Administrativo* . Buenos Aires: Depalma.
- Boettiger , C. (2009). *El Derecho Administrativo Sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Revista de Actualidad Jurídica(20), 581.
- Bouza, A. (2000). *Reflexiones acerca del uso de los conceptos de eficiencia, eficacia y efectividad en el sector de la salud*. Revista Cubana, 50-56.
- Calderón , M. (2018). Revisión de la *Literatura sobre economía informal y trabajo de mujeres*. Semestre Económico, 21(48), 51-71. Retrieved from [http:// www.scielo.org.co/pdf/seec/v21n48/0120-6346-seec-21-48-00051.pdf](http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v21n48/0120-6346-seec-21-48-00051.pdf)
- Cano , T. (1995). *Derecho Administrativo Sancionador*. *Revista española de Derecho Constitucional* , 339-354.

- Cárdenas , C. (2020). *La reserva de ley en el derecho administrativo sancionador La regulación de las infracciones administrativas*. Quito: Tesis de posgrado Universidad Andina Simón Bolívar. Retrieved from <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7285/1/T3169-MDE-Cardenas-La%20reserva.pdf>
- Cassagne , J. C. (1971). *La ejecutoriedad del acto administrativo*. Buenos Aires : Abeledo Perrot .
- Cassagne, J. (2014). Dominio Público: noción y usos especiales. *Revista de Derecho Administrativo Económico*(18), 45-72.
- Castells , M. (1989). *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Castro , M., & Chías , P. (2019). *Comercio informal y el espacio urbano en el centro de Ambato* . 33-43.
- Chacón , J. (2020). *Formalización de la invasión al espacio público ejercida por el comercio informal en el centro de Cúcuta*. Universidad Piloto de Colombia. Retrieved from <http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/9810/Trabajo%20de%20grado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Chen , M. (2000). *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*. Lóndres: Secretariado del Commonwealth.
- Comadira, J., Comadira, P., & Escola , H. (s.f). *Curso de Derecho Administrativo Tomo II*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Comisión Nacional sobre empresas del sector no estructurado . (2009). *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspectiv*. Nueva DELhi.
- Concejo Cantonal de Guayaquil. (2006). *Ordenanza sustitutiva de la Ordenanza que norma la instalación de kioscos y carretillas y demás formas de desarrollo de*

la actividad comercial en espacios públicos de la ciudad de Guayaquil. Guayaquil: R.O de 29 de abril de 2006 . Retrieved from [https:// drive. google. com/ file/ d/ 0B3 3xq ybT xLC eY2 Q1O DEy MmY tNm ExZ S00 OWR hLT hiO DQtMjY2YzlyYjdiYWVi/view?resourcekey=0-gCFPk6XPgbWICVdJ--FCSA](https://drive.google.com/file/d/0B33xqybTxLCeY2Q1ODEYMMYtNmExZS00OWRhLThtOjQ0tMjY2YzlyYjdiYWVi/view?resourcekey=0-gCFPk6XPgbWICVdJ--FCSA)

Concejo Metropolitano de Quito. (2012). *Ordenanza Metropolitana para el desarrollo integral y regulación de las actividades de comercio y prestación de servicios de las trabajadoras y trabajadores autónomos del Distrito Metropolitano de Quito.* Quito: Ordenanza Metropolina 0280 de 30 de agosto de 2012. Retrieved from [http:// www. comercio. quito. gob. ec/ images/ baselegal/ ORDM- 0280- DESARROLLO-INTEGRAL-DE-LOS-TRABAJADORES-AUTONOMOS.pdf](http://www.comercio.quito.gob.ec/images/baselegal/ORDM-0280-DESARROLLO-INTEGRAL-DE-LOS-TRABAJADORES-AUTONOMOS.pdf)

Concejo Metropolitano de Quito. (2019). *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.* Quito: R.O. 902 de 07 de mayo de 2019. Retrieved from [https:// www. quito- turismo. gob. ec/ descargas/ 2019/ lotaip2019/ junio/ ORDENANZA%20001\(1\).pdf](https://www.quito-turismo.gob.ec/descargas/2019/lotaip2019/junio/ORDENANZA%20001(1).pdf)

Concejo Municipal. (2018, Julio 06). *Ordenanza que Determina el Régimen Administrativo del Sistema de Justicia Integrado del GAD Municipalidad de Ambato.* Ambato.

Concejo Municipal de Ambato . (2022). *Plan de Uso y Gestión del Suelo . Ambato : Concejo Municipal de Ambato Ordenanzas .*

Concejo Municipal de Ambato. (2013). *Ordenanza que regula y controla la ocupación de bienes de uso público.* R.O. 02 de septiembre de 2013.

Constituyente, A. (2008). *Constitución de la República del Ecuador.* Montecristi: R.O. 449 de 20 de octubre de 2008.

Cordero , E. (2014). *Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno.* Revista de Derecho de la Pontificia

Universidad Católica de Valparaíso, 399-439. Retrieved from [https:// www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n42/a12.pdf](https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n42/a12.pdf)

Cordero, E. (2014). *Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno*. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 399-439. Retrieved from [https:// scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n42/a12.pdf](https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n42/a12.pdf)

Corte Constitucional del Ecuador. (2017, Abril 19). *Sentencia No. 010-17-SIN-CC. Caso No. 0078-15-IN*. Quito. Retrieved from [http:// doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/ alfresco/ d/ d/ workspace/ SpacesStore/ 942deaff- 34af- 47f7- 980f-c94226e7da8d/0078-15-in-sen.pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/942deaff-34af-47f7-980f-c94226e7da8d/0078-15-in-sen.pdf?guest=true)

Corte Interamericana de Derechos Humanos . (1986). Opinión consultiva No. OC-6/86.

Couture, E. (1960). *Vocabulario Jurídico*. Montevideo: Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

Danós , J. (2010). *“La preferencia de los principios de la potestad sancionadora: Modernizando el Estado para un país*. Lima: Palestra.

Danós, J. (2019). *La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú*. *Círculo de Derecho Administrativo*, 26-50.

De Soto , H. (s.f). *La Economía Informal* . Perú: Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, CEDICE.

De Soto , H., Mora y Araujo, M., Max Neef , M., Larroulet, C., & Tokman, V. (1988). *Sector informal, economía popular y mercados abiertos*. *Estudios Públicos* , 1-25.

De Soto, H. (1989). *The Other Path: The invisible Revolution in the Third World*. New York: Basic Books.

Diez, M. (1969). *Derecho Administrativo* . Buenos Aires : OMEBA.

Donovan, M. (2002). *Space Wars in Bogotá: The Recovery of Public Space and its Impact on Street Vendors*. EEUU: Instituto de Tecnología de Massachusetts.

Dromi, R. (1998). *Derecho Administrativo* . Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Esobar , J. (2015). *Dinámica de los Mercados en América Latina*. World Development , 44-55.

Fernández , J. (1998). *La naturaleza y contenido del mandato de lex certa en la doctrina del tribunal constitucional español*. *Revista de Derecho*, 141-152.
Retrieved from <http://revistas.uach.cl/html/revider/v9n1/body/art06.htm>

Gallardo , E. (2017). *Metodología de la Investigación* . Perú: Universidad Continental.

García , F. (2004). *Sanciones administrativas, garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. Granada : Comares .

García Amado, J. (2008). Sobre el ius puniendi: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites. *Documentación Administrativa*. Retrieved from <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9600/9601>

García de Enterría, E. (1955). *Dos estudios sobre la usucapión en el derecho administrativo*. Madrid.

García de Enterría, E., & Fernández, T. (2004). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Rumiñahui. (2020). *Ordenanza sustitutiva que regula la utilización y cuidado de los bienes y espacios de uso público en el Cantón Rumiñahui*. Rumiñahui: R.O. 1443 de 31 de diciembre de 2020.

- Gómez , L., Gómez , Y., & Borráez , A. (2005). *Apuntes sobre la economía informal. Caso Medellín*. Semestre Económico, 8(15), 31-46.
- Gómez, L. (2007). *La informalidad en la economía, algo incuestionable*. Semestre económico, 10(19), 47-67. Retrieved from [http:// www. scielo. org. co/ pdf/ seec/ v10n19/v10n19a4.pdf](http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v10n19/v10n19a4.pdf)
- Gordillo, A. (s.f). *Derecho Administrativo de la Economía* . Buenos Aires .
- Guamán , K., Hernández, E., & Lloay, S. (2021). *El proyecto de investigación: la metodología de la investigación científica o jurídica*. Conrado, 163-168.
- Gutiérrez, C. (1992). *Os vendedores ambulantes na Bolívia: o comércio do Mercado “La Ramada”*. Porto Alegre: Universidad Federal de Río Grande del Sur.
- Hart, K. (1970). Small scale entrepreneurs in Ghana and Development planning. *Journal of Development Studies*, 6(4), 104-120.
- Hart, K. (1971). *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*. Inglaterra: Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex.
- Harvey, D. (1992). *Condición posmoderna – Una investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Sao Paulo: Ediciones Loyola.
- Henao, M. (1999). *El mercado laboral urbano y la informalidad en Colombia: evolución reciente*. CEPAL.
- Hernández , R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la Investigación. Las rutas cualitativa, cuantitativa y mixta*. Mc Graw Hill Education.
- Hernández Sampieri Roberto, Fernández , C., & Baptista , M. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Interamericana Editores.

Huapaya , R. (2006). *Tratado del Proceso Contencioso Administrativo*. Lima: Juristas Editores.

Huergo , A. (2007). *Las sanciones administrativas* . Madrid : lustel .

Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca. (1997). *Ordenanza que Regula la Utilización de Espacios Públicos, en el Área de la Ciudad de Cuenca*. R.O. de 15 de agosto de 1997. Retrieved from <http://www.cuenca.gob.ec/?q=node/8726>

Ilustre Concejo Cantonal de Cuenca. (2003). *Ordenanza que regula las actividades del comercio ambulatorio y otras, en los espacios públicos del área urbana del cantón Cuenca*. R.O. de 30 de mayo de 2003. Retrieved from <http://bwww.guardiaciudadanacuenca.gob.ec/sites/default/files/ordenanza182-comercio%20ambulatorio.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2015). *Actualización metodológica de la medición del empleo en el sector informal*. Ecuador.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2021). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*. INEC.

Izcara , S. (2014). *Manual de investigación cualitativa*. México: Fontamara.

Krause , M. (1995). *La investigación cualitativa: un campo de posibilidades y desafíos*. Revista Temas de Educación , 19-36.

La Hora. (2019, Abril 15). Ambato se ‘ahoga’ en el comercio informal.

Lima, A. (2016). *Proceso, Procedimiento y Demanda en el Derecho Positivo Brasileño Posmoderno*. In K. Gómez, & M. Briseño, *Nuevos paradigmas del Derecho Procesal* (pp. 109-122). México : Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas. Retrieved from <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4250/48.pdf>

- Linares, S. (1946). *Gobierno y Administración de la República Argentina* . Buenos Aires : Tea.
- Loayza, N. (1996). *The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America*. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45, 129-162.
- López , E. (2012). *El comercio informal en Colombia: causas y consecuencias*. *Revista In Vestigium Ire*, 5, 109-116.
- Lozano, B. (1992). *La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo*. *Revista de Administración Pública*, 223-267.
- Maloney, W. (1998). *Are Labor Markets in Developing Countries Dualistic? Policy Research Working Paper*. Washington D.C: Banco Mundial.
- Marienhoff, M. (1988). *Tratado de Derecho Administrativo* . Buenos Aires : Abeledo Perrot .
- Martin , R. (2015). *Nuevos rumbos del procedimiento administrativo sancionador*. *Circulo de Derecho Administrativo*, 499-543.
- Mejía , D., & Posada, E. (2007). Informalidad: teoría e implicaciones de política. *Borradores de Economía Banco de la República*(455), 1-33.
- Miranda, M., Zambrano , B., Castellanos , E., & Zatzabal, K. (2021). *La realidad del mercado informal de quito en tiempos de pandemia COVID-19, 2020*. *Revista Publicando*, 47-56. Retrieved from [https:// revistap ublicand o.o rg/ re vis ta/ index.php/crv/article/view/2187/2417](https://revistapublicando.org/revista/index.php/crv/article/view/2187/2417)
- Morales, M. (2010). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Morón , J. (2002). *Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Judicial.

Morón , J. (2006). La nueva dimensión constitucional de la ejecutividad administrativa. *Palestra Constitucional*, 357-358.

Morón , J. (2011). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica.

Nieto , A. (1994). *Derecho Administrativo Sancionador* . Madrid : Tecnos .

Nieto, A. (2002). *Derecho Administrativo Sancionador* . Madrid: Tecnos.

Nieto, A. (2008). *Derecho Administrativo Sancionador* . Madrid : Tecnos .

Ñaupas, H., Mejía , E., Novoa, E., & Villagomez, A. (2014). *Metodología de la investigación cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis*. Bogotá : Ediciones de la U.

Oelckers , O. (s.f). *El principio de la autotutela administrativo como privilegio de la Administración Pública*. Chile: Universidad de Valparaíso . Retrieved from <http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewFile/23/17>

Oficina Internacional del Trabajo . (2014). *La transición de la economía informal a la economía formal*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo .

Organización Internacional del Trabajo. (2002). *Resolución y conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal*. . Ginebra .

Organización Internacional del Trabajo. (2013). *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Turín: Centro Internacional de Formación de la OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2013). *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra : Organización Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo. (2013). *Manual sobre la Informalidad*. Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo. (2014). *La transición de la economía informal a la economía formal*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218350.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Economía informal en América Latina y el Caribe*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo. (s.f). *El entorno normativo y la economía informal*. Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo .

Organización Internacional del Trabajo. (s.f). *El trabajo decente y la economía informal*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229449.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (s.f). *La economía informal y el trabajo decente: Una Guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Retrieved from http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229846.pdf

Oyarte , R. (2016). *Debido proceso*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Pantoja, R. (1987). *Bases generales de la administración del Estado*. Santiago : Ediar-Conosur .

- Parejo , A. (1993). *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*. Madrid : Tecnos .
- Perry , G. (2007). *Informality, exit and exclusion*. Washington: World Bank .
- Pool, E. (1996). *La apropiación del espacio. Cognición, representación y apropiación del espacio*. Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona.
- Quintana, A. (2006). *Metodología de investigación científica cualitativa*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos .
- Quispe, G., Ayaviri, D., Villa, M., & Velarde, R. (2020). *Comercio informal en ciudades intermedias del Ecuador: Efectos socioeconómicos y tributarios*. Revista de Ciencias Sociales, 207-230. Retrieved from [https:// dialnet. unirioja. es/ servlet/ articulo?codigo=7565477](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7565477)
- Real Academia Española. (2020). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Madrid. Retrieved from <https://dpej.rae.es/lema/comercio-ambulante>
- Rocco, A. (1933). *Sul concetto del Diritto subiettivo di punire, en Opere Giuridiche*. Roma. Roma: Editorial Societa Editrice del Foro italiano.
- Rodriguez , L. (1987). *Bases para distinguir entre Infracciones Criminales y Administrativas*. Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso(11), 128-140.
- Román , C. (2008). *Derecho Administrativo Sancionador: Ser o no ser. He ahí el dilema*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile .
- Roman, C. (2014). *El Debido Procedimiento Administrativo Sancionador*. Revista de Derecho Público, 183-214. Retrieved from [https:// estudios de administracion. uchile. cl/ index. php/ RDPU/ article/ view/ 35692/ 37360](https://estudiosdeadministracion.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/35692/37360)

- Rosenbluth, G. (1994). Informalidad y pobreza en América Latina. *Revista de la CEPAL*(52), 157-177.
- Rosenbluth, G. (1994). *Informalidad y pobreza en América Latina*. Revista de la CEPAL, 157-177. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11941/052157177_es.pdf?sequence=1
- Salas, C. (2006). El sector informal: auxilio u obstáculo para el conocimiento de la realidad social en América Latina. *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, 130-148.
- Saldarriaga , J., Vélez , C., & Betancur, G. (2016). *Estrategias de mercadeo de los vendedores ambulantes*. *Semestre Económico*, 155-171.
- Samaniego, N. (2008). *El crecimiento explosivo de la economía informal*. Economía UNAM, 30-41.
- Sánchez , R., Montalvo , F., Vallejo , Y., & Falconí, M. (2021). *Análisis legal y tributario del comercio informal de las pequeñas empresas de Ambato en tiempos de pandemia*. FIPCAEC, 87-108. Retrieved from <https://www.fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/download/473/823?inline=1#:~:text=La%20situaci%C3%B3n%20del%20comercio%20informal,nacional%20con%20el%20mayor%20n%C3%BAmero>
- Santamaría , A. (2002). *Principios de Derecho administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Santamaria , A. (2002). *Principios del Derecho Administrativo* . Madrid : Centro de Estudios Ramón Areces.
- Schünemann, B. (2007). *El principio de protección de bienes jurídicos como punto de fuga de los límites constitucionales de los tipos penales y de su interpretación*. Madrid : Marcial Pons.

- Secaira , P. (2004). *Curso breve de Derecho Administrativo* . Quito: Universidad Central del Ecuador .
- Segura , R. (2014). *Naturaleza jurídica y fundamento constitucional de la potestad punitiva del Estado*. Revista de Derechos Fundamentales(11), 163-194.
- Sethuraman, S. (1976). *El sector urbano no formal: definición, medición y política*. Revista Internacional del Trabajo, 94(1), 77-90.
- Silva, G. (2006). *Desviación de poder y abuso de derecho*. Buenos Aires: Lexis .
- Soto , E. (2007). *s tan “delgada” la línea que separa “fiscalizar” de “juzgar”*. Gaceta Jurídica.
- Soto, P. (2016). *Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental*. Ius et Praxis, 189-226.
- Suay, J. (1993). *La potestad sancionadora de la Administración-en Comentarios a la LRJAP y PAC*. Madrid: Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid.
- Tamayo, M. (2003). *El proceso de la investigación científica* . México: Editorial Limusa.
- Theodoro , M. (2000). *As bases da política de apoio ao sector informal no Brasil* . Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada .
- Trabajo, M. d. (2020). *Boletín Estadístico Anual: El Mercado Laboral de Ecuador*. Ecuador. Retrieved from [https:// www. trabajo. gob. ec/ wp- content/ uploads/2021/04/BoletinAnual_V7.pdf](https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/BoletinAnual_V7.pdf)
- Ueda, V., & Balsan, R. (1998). *O comércio informal de Pelotas: características e contradições no centro historico da cidade*. Boletim Gaúcho de Geografia , 71-80.

- Universidad de los Andes para la Cámara de Comercio de Bogotá. (2005). *Efecto de las ventas callejeras sobre los establecimientos de comercio en cuatro zonas de la ciudad de Bogotá*. 1-130. Colombia: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Veleda , S. (2003). *Trabajo informal, género y cultura: el comercio callejero e informal en el sur de Brasil*. Brasil: Tesis de maestría Universidad Autónoma de Barcelona.
- Vergara , A. (2004). El novísimo derecho de bienes y recursos naturales en Chile, Publicatio y derechos reales administrativos. *Revista de Derecho Administrativo*(49), 575-589.
- Vergaray, V., & Gómez, H. (2009). *La potestad sancionadora y los principios del procedimiento sancionador*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Vidal, T., & Pol, E. (2005). *La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender*. Barcelona: Universitat de Barcelona. Retrieved from file:/// C:/Users/ daniel/ Downloads/ 61819- Text% 20de% 20l' article- 81279- 1- 10- 20070628.pdf
- Villegas, B. (1952). *Derecho Administrativo* . Buenos Aires: TEA.

ANEXOS

Anexo 1. Entrevistas realizadas



