

Brayan Rigail Once-Basantes; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; David Jacho-Chicaiza

<https://doi.org/10.35381/racj.v8i1.2981>

## **Las infracciones urbanísticas impuestas mediante ordenanza municipal, Ecuador**

### **Urban infractions imposed by municipal ordinance, Ecuador**

Brayan Rigail Once-Basantes

[pg.brayanrob76@uniandes.edu.ec](mailto:pg.brayanrob76@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua,  
Ecuador

<https://orcid.org/0009-0004-0646-5471>

Pablo Miguel Vaca-Acosta

[ua.pablovaca@uniandes.edu.ec](mailto:ua.pablovaca@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua,  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-0806-8929>

Fernando De-Jesús Castro-Sánchez

[ua.fernandocastro@uniandes.edu.ec](mailto:ua.fernandocastro@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua,  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-3937-8142>

David Jacho-Chicaiza

[pg.docentedijc@uniandes.edu.ec](mailto:pg.docentedijc@uniandes.edu.ec)

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ambato, Tungurahua,  
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-0473-8016>

Recibido: 15 de enero 2023

Revisado: 20 marzo 2023

Aprobado: 15 de abril 2023

Publicado: 01 de mayo 2023

Brayan Rigail Once-Basantes; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; David Jacho-Chicaiza

## RESUMEN

El objetivo general de la investigación fue analizar jurídicamente las infracciones urbanísticas impuestas mediante ordenanza municipal, Ecuador. Este estudio se fundamentó en el enfoque cuantitativo, a través de la búsqueda, recolección y análisis crítico documental, referencial bibliográfico, estudios o proyectos de investigación, desde la interpretación del derecho. Al respecto, se examinaron y analizaron fuentes documentales a nivel teórico, tesis, y trabajos arbitrados, doctrinas y leyes entre otros, vinculadas con los aspectos centrales del trabajo. Conformando el desarrollo y argumentación del tema de estudio. Se concluye que, las sanciones administrativas deben ser aplicadas en razón de los principios normativos entre los que destaca la proporcionalidad, de este modo las actuaciones estatales se ajustan a hechos facticos de manera racional permitiendo una verdadera armonía entorno al fin perseguido. Al relacionar de manera coherente la gravedad de la infracción con la sanción impuesta se modula la intensidad sancionatoria y se equilibra las restricciones.

**Descriptores:** Planificación urbana; gobierno municipal; administración pública. (Tesauro UNESCO).

## ABSTRACT

The general objective of the research was to legally analyze the urban infractions imposed by municipal ordinance, Ecuador. This study was based on the quantitative approach, through the search, collection and critical analysis of documents, bibliographic references, studies or research projects, from the interpretation of law. In this regard, documentary sources were examined and analyzed at a theoretical level, theses, and refereed works, doctrines and laws, among others, related to the central aspects of the work. Conforming the development and argumentation of the subject of study. It is concluded that administrative sanctions must be applied according to the normative principles among which proportionality stands out, in this way the state actions are adjusted to factual facts in a rational way allowing a true harmony around the pursued purpose. By coherently relating the seriousness of the infraction with the sanction imposed, the intensity of the sanction is modulated and the restrictions are balanced.

**Descriptors:** Urban planning; municipal government; public administration. (UNESCO Thesaurus).

Brayan Rigail Once-Basantes; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; David Jacho-Chicaiza

## INTRODUCCIÓN

La potestad sancionadora respecto de las infracciones urbanísticas, tanto en el cantón Riobamba como en los demás cantones del país está a cargo de la Comisaría de construcciones de cada localidad. Es así que se considera infracción urbanística a todo incumplimiento, según el Código Urbano (2017):

Artículo. 735.-Por acción u omisión a las normas y reglas técnicas contenidas ordenanzas en relación a la habilitación del suelo, edificación, construcción, mantenimiento de cerramientos y predios.

En la ordenanza que regula esta situación, según el artículo 737, se dispone que las infracciones serán sancionadas mediante aplicación de multas que van entre “el 10% de un salario básico unificado de los trabajadores en general y cincuenta salarios básicos unificados de los trabajadores en general” cuando se trata de infracciones leves y “entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general” al tratarse de infracciones graves (Código Urbano, 2017).

En este sentido, la administración pública la facultad ponderativa y discrecional para imponer sanciones en función al principio de proporcionalidad el cual supone una correspondencia entre la infracción y la sanción, con interdicción de medidas innecesarias o excesivas (García de Enterría, 2014, p. 180). Respeto a la regulación de las infracciones administrativas las urbanísticas creadas mediante ordenanza, constituyen un mecanismo auxiliar en la regulación territorial, pero a su vez generan dudas y certezas en torno a los límites formales y materiales de la misma.

Por otro lado, la aplicación de sanciones varía entre el 10% de un salario hasta 100 salarios básicos y además se impone la obligatoriedad de adoptar medidas correctivas que de acuerdo a las circunstancias pueden ser: derrocamiento, suspensión de obras, remediación entre otras, por lo que se estaría frente a una doble sanción. Ciertamente, la Constitución ecuatoriana prohíbe el doble juzgamiento, pero no hace referencia alguna respecto de la doble sanción, puesto que el artículo 76 numeral 3 al invocar el principio de legalidad señala que no se “aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley” (Constitución, 2008) lo que lleva a determinar que la problemática descrita requiere una pronta solución jurídica.

Brayan Rigail Once-Basantes; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; David Jacho-Chicaiza

En la presente investigación se plantea como objetivo general analizar jurídicamente las infracciones urbanísticas impuestas mediante ordenanza municipal, Ecuador.

## **MÉTODO**

Este estudio se fundamenta en el enfoque cuantitativo, a través de la búsqueda, recolección y análisis crítico documental, referencial bibliográfico, estudios o proyectos de investigación, desde la interpretación del derecho. Al respecto, se examinaron y analizaron fuentes documentales a nivel teórico, tesis, y trabajos arbitrados, doctrinas y leyes entre otros, vinculadas con los aspectos centrales del trabajo. Conformando el desarrollo y argumentación del tema de estudio.

## **RESULTADOS**

Bajo este criterio, el urbanismo aparece como una expresión de todo lo relacionado a la ciudad, es decir a la urbe. Este primer acercamiento al derecho urbano, da cuenta del estudio de las ciudades por medio de diferentes principios y reglas. La jurista Ducci, establece que el urbanismo como disciplina consiste en el estudio de las ciudades enfocado a lograr el diseño del ámbito espacial donde se desenvuelven las actividades sociales del hombre (Ducci, 2016, p. 158). Por tanto, entendiéndose que el urbanismo es en referente en la construcción de ciudades que constituyen los espacios de desenvolvimiento social de las personas, esta manifestación territorial no es un mero ideal ya que su planificación y diseño concretiza un proceso ordenado y armónico entre lo público y lo privado.

El ordenamiento urbano forma parte de las regulaciones del derecho administrativo como un aporte para el ámbito económico y productivo, cuya orden territorial se visibiliza por medio de normas que regulan urbanismo, urbanización y las consecuencias que derivan de ello; se encarga de planear y ordenar el suelo, limitar la propiedad privada, haciendo prevalecer el interés general por sobre el particular, y distribuir equitativamente las cargas y los beneficios (Galvis Gaitán, 2017).

Tomando como referente el precepto constitucional que dispone que la administración pública constituye un servicio a la colectividad, el ejercicio de la función administrativa

Brayan Rigail Once-Basantes; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; David Jacho-Chicaiza

demanda la necesidad de coordinar acciones que permitan hacer efectivo el goce de los derechos (Cornejo Aguiar, 2017). El sistema sancionatorio en materia urbanística, responde a la aplicación de principios procesales y constitucionales entre los que destaca legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, non bis im ídem. Mientras tanto, las infracciones urbanísticas son de carácter leve, grave y muy grave conforme a lo establecido en las ordenanzas municipales que proclama cada gobierno autónomo descentralizado y en razón de la magnitud del acto ilícito.

El poder coercitivo del derecho sancionador permite el cumplimiento de los preceptos legales que se traducen en correctivos de la conducta humana cuando transgreden normas de la sociedad. A consecuencia de estos procesos sancionatorios surgen dos derivaciones jurídicas, la primera es una sanción administrativa y la segunda, las diferentes medidas de restauración que en la medida de lo posible se direccionan a suspender el acto y retrotraer el mismo a su estado original. (Arana Muñoz & Fernández, 2018). Entre otros, los casos más comunes para restaurar la legalidad urbana ha sido el derrocamiento de construcciones que no cuenten con permisos ni licencias de construcción. Sin embargo, es preciso subrayar que el régimen sancionador se adapta a las circunstancias en tiempo y espacio de cada territorio.

El régimen seccional responde a las disposiciones constitucionales como cuerpo legal de mayor rango que rige en el territorio, más aun, a partir de la promulgación del vigente Código Orgánico Administrativo, las actuaciones de la administración pública han permitido mejorar su desenvolvimiento en cuanto a la sustanciación de procesos administrativos sancionatorios, a fin de evitar que la administración recurra a la práctica de actuaciones arbitrarias (Solano, 2019).

En cuanto a la facultad legislativa, esta compete exclusivamente a la Asamblea Nacional, sin embargo, los municipios en ejercicio de su autonomía, responden al cumplimiento de la potestad normativa misma que se refleja a través de la expedición de ordenanzas que permite regular la imposición de tributos que la propia ley prevé, de esta manera se garantiza que los gobiernos autónomos descentralizados se sujeten al cumplimiento de las disposiciones previstas en el engranaje jurídico estatal (Acosta, 2020, p. 23).

Brayan Rigail Once-Basantes; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; David Jacho-Chicaiza

Esta prerrogativa pública que sustenta la expedición de actos normativos, que para el caso concreto se habla de ordenanzas, también se extiende en las facultades reglamentarias enmarcada en estándares y límites que impone la propia constitución: Para crear, modificar, y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, y que, en análoga dimensión como herramienta útil para desarrollar el contenido de la ley, según el artículo 264 (Constitución, 2008).

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2009) establece la concepción de “descentralización política” que otorga a los GADs, la facultad para expedir resoluciones administrativas como una manifestación del poder público y que sean de obligatorio cumplimiento. La protestad sancionatoria del derecho administrativo se caracteriza por esa fuerza coercitiva del ius pudendi que habitualmente ha sido propia del derecho penal (Orduña Prada, 2015).

La constitución vigente del 2008, instituye que “tipificar infracciones y establecer las sanciones” corresponde únicamente a la Asamblea Nacional, mismas que deben ser tipificadas mediante leyes a fin de no transgredir el denominado principio de reserva de ley. Este principio, lleva a consideración que la facultad legislativa indiscutiblemente corresponde al legislador, no obstante, las municipalidades pueden imponer sanciones administrativas sin contravenir este principio.

Así mismo, el artículo 240 de la constitución vigente determina que “Los gobiernos autónomos descentralizados [...] tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales” (Constitución, 2008). En uso de esta plena autonomía poseen la facultad legislativa de emitir ordenanzas para el cumplimiento de los fines municipales. No se puede dejar de lado que las ordenanzas son normas de carácter institucional emitidas por la administración y de cumplimiento obligatorio en su circunscripción.

Por su parte, el principio de legalidad sirve para poner un límite al abuso del poder, razón por la cual las ordenanzas no contravienen al principio de legalidad ya que las sanciones impuestas están previamente establecidas en la norma. Las infracciones urbanísticas se sancionan a través de la Comisaría de construcciones del cantón Riobamba, y se consideran como tal, aquellos incumplimientos que por acción u

Brayan Rigail Once-Basantes; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; David Jacho-Chicaiza

omisión atentan a las disposiciones del Código Urbano territorial, según el artículo 737. Las infracciones leves se sancionan con multa que va desde 10% de un salario básico hasta 50 salarios básicos unificados, mientras que las infracciones graves fluctúan entre los 50 y los 100 salarios, al reincidir la pena impuesta será la máxima prevista (Código Urbano, 2017). Entorno a la referida norma, la acción para sancionar este tipo de infracciones prescribe en el plazo de cinco años desde el cometimiento de las mismas, siendo potestad de la administración ejercer el cobro de las mismas por la vía coactiva. Asimismo, son perjuicio de la sanción establecida la ordenanza contempla la realización de actividades correctivas como es el caso de la suspensión de la o las obras que se llevan a cabo, derrocamiento, demolición, remediación, de acuerdo a cada caso en concreto.

En cuanto a los elementos analizados y una vez establecidas las facultades normativas de los Gobiernos autónomos para imponer sanciones administrativas, es preciso exteriorizar que de acuerdo a la información proporcionada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Riobamba, durante el año 2020 la Comisaría de construcciones de la localidad ha impuesto las siguientes infracciones:

**Tabla 1.**  
Infracciones municipales durante el año 2020 en Riobamba.

Tipo de permiso	Valor de la infracción	Estado del trámite
Multa tributaria por construcción	\$1.970,00	Pagado
Multa tributaria por construcción	\$7.880,00	Pagado
Multa tributaria por construcción	\$19.700,00	Pendiente
Multa tributaria por construcción	\$10.000,00	Pagado
Multa tributaria por construcción	\$6.000,00	Pendiente
Multa tributaria por construcción	\$3.940,00	Pagado
Multa tributaria por construcción	\$20.000,00	Pendiente
Multa tributaria por construcción	\$10.000,00	Pendiente
Multa tributaria por construcción	\$394,00	Pagado
Multa tributaria por construcción	\$400,00	Pagado
Multa tributaria por construcción	\$8.000,00	Pagado
Multa tributaria por construcción	\$10.000,00	Pendiente

**Elaboración:** Los autores.

Brayan Rigail Once-Basantes; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; David Jacho-Chicaiza

Como se ha podido observar, respecto a los valores establecidos por concepto de multas tributarias durante el año 2020 las mismas llegan a una totalidad de \$ 98.284,00 de lo cual se encuentran recaudado apenas \$ 38.584,00 y pendiente de pago \$ 59.700,00. Lo expuesto permite evidenciar que la cobranza realizada asciende a un 39,3% mientras que los valores pendientes por recaudación representan un 60,7% y se concentran en pocos procesos, reflejando una enorme desproporcionalidad unos con otros.

## DISCUSIÓN

En la ciudad de Riobamba en el año 2017 se integró una ordenanza denominada Código Urbano, mismo que está encargado de la regulación y sanción de las infracciones urbanísticas, lo que permite que se realice de manera ordenada las diferentes actividades concernientes al uso de suelos. Esta normativa surge como respuesta a los vacíos legales que existía en la jurisdicción ya que con la anterior ordenanza era factible legitimar construcciones y fraccionamientos que transgredían el interés público.

Como se argumenta en la investigación, la facultad reglamentaria municipal dicta parámetros y límites en el ejercicio de sus atribuciones, consagrando entre sus postulados el reconocimiento de principios procesales al momento de ejecutar sus competencias. Justamente, la descentralización pública impide la intromisión del gobierno central en las actuaciones municipales, pero esto no significa que por tal razón las resoluciones administrativas y sancionatorias sean arbitrarias o potestativas. Los actos considerados contrarios a la ley deben ser sancionados en base a la proporcionalidad que para el efecto se traduce en la manera racional de restablecer el orden público perturbado. Estos mecanismos buscan prevenir la comisión de infracciones, sin dejar de lado la naturaleza del bien jurídico protegido puesto que el desconocimiento de la norma no impide su aplicación.

El restablecimiento de la legalidad urbanística le es atribuido a la administración y el pago de indemnización por daños ocasionados le corresponde al administrado, ciertamente, las anomías o vacíos legales configuran el cometimiento de actividades



Brayan Rigail Once-Basantes; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; David Jacho-Chicaiza

irregulares y el desorden territorial mismas que son frenadas por las autoridades competentes previo la aplicación de un procedimiento establecido.

## CONCLUSIONES

Las sanciones administrativas deben ser aplicadas en razón de los principios normativos entre los que destaca la proporcionalidad, de este modo las actuaciones estatales se ajustan a hechos facticos de manera racional permitiendo una verdadera armonía entorno al fin perseguido. Al relacionar de manera coherente la gravedad de la infracción con la sanción impuesta se modula la intensidad sancionatoria y se equilibra las restricciones y coerción que transgreden derechos de los administrados.

## FINANCIAMIENTO

No monetario.

## AGRADECIMIENTO

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes, por motivar el desarrollo de la Investigación.

## REFERENCIAS CONSULTADAS

- Acosta, J. (2020). Facultad reguladora de los gobiernos autónomos descentralizados. [Regulatory powers of decentralized autonomous governments]. Derecho Ecuador. Recuperado de: <https://n9.cl/hdc4l>
- Arana Muñoz, J., & Fernández, A. (2018). La buena administración del urbanismo. [Good urban planning administration]. Tirant Lo Blanch. Recuperado de: <https://n9.cl/impmt>
- Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador, (2008). Constitución de la República del Ecuador. [Constitution of the Republic of Ecuador]. Montecristi. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. Recuperado de <https://n9.cl/sia>
- Asamblea Nacional República del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. [Organic Administrative Code]. Registro Oficial N° 31 – Segundo Suplemento. Oficio No. SAN 2017-0403. Recuperado de: <https://n9.cl/tziya>

Brayan Rigail Once-Basantes; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez; David Jacho-Chicaiza

- Cornejo Aguiar., J. S. (2017). Procedimiento administrativo sancionador. [Administrative sanctioning procedure]. Recuperado de: <https://n9.cl/46utn>
- Ducci, M. E. (2016). Conceptos Básicos de Urbanismo. [Basic Concepts of Urban Planning]. Trillas.
- Galvis Gaitán, F. (2014). Manual de Derecho Urbanístico. [Urban Law Manual]. Temis.
- García de Enterría, E. (2014). Curso de derecho administrativo. [Administrative law course]. Civitas.
- Orduña Prada, E. (2015). Ordenanzas municipales y sanciones reserva de Ley y representación política. Tesis Doctoral. Universidad de Valladolid. Recuperado de: <https://n9.cl/zn228>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303. Recuperado de: <https://n9.cl/zcs04>
- Riobamba Alcaldía Ciudadana. (2017). Código Urbano. [Urban Code]. Ordenanza Municipio de Riobamba. Recuperado de: <https://n9.cl/w5671>
- Solano, S. (2019). Los límites de la potestad sancionadora en Ecuador. [The limits of the sanctioning power in Ecuador]. *Revista Jurídica LexLatin*. Recuperado de: <https://n9.cl/05elm>