



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**TEMA:**

**Infracciones y Sanciones Administrativas  
relacionadas a las Construcciones**

**AUTOR:**

Roxana Eugenia Paredes Romero

Trabajo de Titulación de Examen Complexivo para la obtención del  
grado de Magíster en Derecho Administrativo

Guayaquil, a los 28 días del mes de octubre del año 2021



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**Sistema de Posgrado, Facultad de Jurisprudencia  
Promoción II: Maestría en Derecho Administrativo**

### **CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por la **Abogada Roxana Eugenia Paredes Romero**, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de **Magister en Derecho Administrativo**

### **REVISORES**

---

**Abg. Marco Antonio Elizalde Jalil, PhD**

---

**Dr. María Verónica Peña Seminario, PhD**

### **DIRECTOR DEL PROGRAMA**

---

**Dr. Miguel Hernández Terán, PhD**

**Guayaquil, a los 28 del mes de octubre del año 2021**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

Sistema de Posgrado, Facultad de Jurisprudencia  
Promoción II: Maestría en Derecho Administrativo

### **DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, Roxana Eugenia Paredes Romero

#### **DECLARO QUE:**

El Proyecto de Investigación Infracciones y Sanciones Administrativas relacionadas a las construcciones previa a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho Administrativo**, ha sido desarrollada en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

**Guayaquil, a los veintiocho días del mes de octubre del año 2021**

**EL AUTOR**

---

**Roxana Eugenia Paredes Romero**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

Sistema de Posgrado, Facultad de Jurisprudencia  
Promoción II: Maestría en Derecho Administrativo

### **AUTORIZACIÓN**

Yo, Roxana Eugenia Paredes Romero

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del Proyecto de Investigación para obtener el grado de Magister en Derecho Administrativo titulada: Infracciones y Sanciones Administrativas relacionadas a las construcciones, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los veintiocho días del mes de octubre del año 2021**

**LA AUTORA:**

---

**Roxana Eugenia Paredes Romero**

# Reporte URKUND

The screenshot displays the URKUND web interface. At the top, there are navigation icons for 'Aplicaciones', 'Gmail', 'YouTube', 'Maps', 'Noticias', and 'Traducir'. The main content area shows document information:

- Documento:** Trabajo Titulacion oficial Roxana Paredes RPR.docx (0116717608)
- Presentado:** 2021-10-28 15:14 (-05:00)
- Presentado por:** viviana.betty@yahoo.com
- Recibido:** miguel.hernandez.ucsg@analysis.orkund.com
- Mensaje:** Fw: Trabajo de Titulación, declaraciones y autorizaciones. [Mostrar el mensaje completo](#)

A yellow highlight indicates that 4% of the 32 pages consist of text from 11 sources. On the right side, there is a 'Lista de fuentes' (List of sources) table:

Categoría	Enlace/nombre d
	YEPEZ Y SANDO
	<a href="#">TESIS 2021 - MAI</a>
	URKUND.docx
	Tesis version fina
	Tesis version fina
	Tesis version fina
	Marianelaj-Tesis
	TESIS ANA MACHA

Below the document details, a preview of the document content is shown, including the title 'Trabajo de Titulación del Examen Complexivo para la obtención del grado de Magister en Derecho Administrativo' and the author 'Roxana E. Paredes Romero'.

## **AGRADECIMIENTO**

Mamita querida tú junto con mi papá me han educado, me han proporcionado todo y cada cosa que he necesitado, no me alcanza la vida para agradecerles todo lo que han hecho por mí. Los Amo.

---

**Roxana Eugenia Paredes Romero**

## **DEDICATORIA**

Dedico el presente proyecto a mis padres, quienes me han apoyado para poder llegar a esta etapa de mis estudios, ya que ellos siempre han estado presentes apoyándome y han sido mi mayor motivación para nunca rendirme.

---

**Roxana Eugenia Paredes Romero**

## Índice

<b>Introducción</b> .....	2
<b>Desarrollo</b> .....	5
<b>Antecedentes y Fundamentación Teórico</b> .....	5
<i>La Potestad Sancionadora de la Administración Pública y Principios Esenciales aplicados a las Construcciones</i> .....	5
<i>El Poder Punitivo del Estado</i> .....	5
<i>La Potestad Sancionadora de la Administración Pública como Expresión del Poder Punitivo del Estado</i> .....	8
<i>La Potestad Sancionadora de la Administración Pública como Potestad Jurídica</i> .....	10
<i>La Noción de Potestad Sancionadora de la Administración Pública.</i> .....	12
<i>Naturaleza Jurídica de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública</i> .....	12
<i>Principios que deben regir el Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública</i> .....	14
<b>Principio de Legalidad y Tipicidad</b> .....	15
<b>Principio de Culpabilidad y Proporcionalidad</b> .....	18
<b>Principio del Debido Procedimiento Administrativo</b> .....	20
<b>Caracterización y Análisis Contextual</b> .....	21
<i>La Potestad Sancionadora de la Administración Municipal relacionadas a las Construcciones, Referencia GAD Municipal de Guayaquil</i> .....	23
<i>La Potestad Sancionadora de la Administración en Construcciones, Referencia del Derecho Comparado de las Legislaciones de Perú y Chile</i> .....	30
<b>Reglamento Nacional de Edificaciones del Perú.</b> .....	30
<b>Ley General de Urbanismo y Construcciones de Chile</b> .....	34
<b>Marco Metodológico del Trabajo de Investigación</b> .....	37
<i>Métodos y Técnicas</i> .....	38
<i>Universo y Muestra</i> .....	39
<i>Hipótesis de Estudio</i> .....	39
<i>Definición conceptual de las variables</i> .....	39
<i>Definición operacional de las variables</i> .....	40
<i>Construcción del Instrumento de recopilación de análisis de datos – Guía de Observación</i> .....	40
<i>Análisis e Interpretación de Resultados</i> .....	44
<i>Propuesta sustentada en el Principio de Tipicidad de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública</i> .....	45



<b>Antecedentes</b> .....	45
<b>Título del Cuerpo Jurídico</b> .....	45
<b>Justificación y Objetivo</b> .....	45
<b>Fundamentación Jurídica</b> .....	46
<b>Caracterización.</b> .....	46
<b>Argumento Jurídico</b> .....	46
<b>Argumento Teleológico</b> .....	46
<b>Conclusiones</b> .....	47
<b>Recomendaciones</b> .....	48
<b>Referencias</b> .....	49

## Resumen

En el Ecuador no existe un cuerpo jurídico específico que resuelva el problema para el ámbito de la construcción sobre los procedimientos administrativos sancionadores acorde a los principios del Derecho Administrativo. Esta investigación se constituye en un estudio de caso teórico, de carácter cualitativa, descriptiva porque se centra en determinar cómo interviene esta doctrina con el proceso establecido en el Código Orgánico Administrativo (COA) respecto a infracciones y en la imposición de las sanciones en el sector de la construcción. Se determinó como objeto de estudio la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en Construcciones para determinar los antecedentes y fundamentos teóricos de la investigación, lo que permitió asumir que aunque cada Gobierno Autónomo Descentralizado en el Ecuador aplica las sanciones en el sector de la construcción dada su autonomía, éstos no están sujetos a regulación concebida en un cuerpo jurídico sancionatorio de la Administración Pública específicamente para el sector de la construcción, generando un vacío legal al omitir el principio de tipicidad establecido en el artículo 29 del COA, consecuentemente cualquier infracción que no esté estipulada en una ley vulnera dicho principio del procedimiento administrativo sancionador. Se estableció como objetivo determinar el mecanismo jurídico desde el Derecho Administrativo Público que permita la regulación de los procedimientos administrativos sancionatorios proporcionales al grado de cometimiento del ilícito de la infracción en el ámbito de la construcción emanadas por los GAD's lo que conllevó a proponer la creación de una Ley que contenga las infracciones administrativas relacionadas a las construcciones, por cuanto las vigentes solo existen en ordenanzas.

***Palabras Clave:*** derecho administrativo sancionador, ordenanza municipal, principio de tipicidad, sanciones administrativas, construcciones.

## Abstract

In Ecuador, there is not a specific legal body that solves the problem for the urban construction sector on the Administrative Sanctioning Procedures according to the principles of Sanctioning Administrative Law. This research constitutes a theoretical, qualitative and descriptive case study, to determinate how intervenes this doctrine with the process established in the Organic Administrative Code (COA) regarding infractions and the imposition of sanctions in the sector. The Sanctioning Power of the Public Administration in Constructions was determined as the object of study to determine the background and theoretical foundations of the investigation, which allowed us to assume that although each Decentralized Autonomous Government in Ecuador applies sanctions in the construction sector, given by its autonomy, these are not under any regulation conceived in a sanctioning legal body of the Public Administration specifically for the construction sector, generating a legal vacuum due omitting the principle of typicality established in article 29 of the COA, consequently any infraction not stipulated in a law violates that principle of the administrative sanctioning procedure. It was established as aim to determine the legal mechanism from the Public Administrative Law that allows the regulation of the administrative sanctioning procedures proportional to the grade of committing of the illegal offense in the field of construction emanating from the GAD's, which led to the proposal of the creation of a Law that contains administrative infractions related to constructions, due the current ones exist only in ordinances.

**Keywords:** administrative sanctioning law, municipal ordinance, principle of typicality, administrative sanctions, urban constructions sector

## Introducción

En el país no existe un cuerpo jurídico específico para el ámbito de la construcción sobre los procedimientos administrativos sancionadores acorde al grado del ilícito administrativo de las infracciones y sus respectivas sanciones, debido a que cada Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del país actúa de manera autónoma y son quienes en última instancia realizan y aplican los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito de la construcción, lo que evidencia la falta de regulación clara y precisa sobre la forma de sustanciar los procesos y actos administrativos. Ello genera prácticas administrativas arbitrarias, sujetas a discreción, descuidando los derechos generados; genera anomia dentro del núcleo del ordenamiento jurídico en el ámbito administrativo y la justicia no se administra de forma unánime para todos en el mismo territorio nacional. Desde 2008, la vigente Constitución de la República del Ecuador reconfiguró la organización territorial del Estado al otorgar nuevas competencias a los GAD's y, que por ley demandó la creación de un Sistema Nacional de Competencias con su respectiva institucionalidad a escala nacional, con la responsabilidad de administrar estos procesos con una normativa de carácter general que ha de regular los procedimientos sancionatorios dentro de los procesos de cometimiento de infracciones a las ordenanzas municipales de los Gad's en el ámbito de la construcción.

Resulta además necesario contar con un procedimiento específico acorde al art. 382 y subsiguientes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), asegurando las garantías básicas del debido proceso (art. 76 de la Constitución) y al que todo ciudadano tiene derecho y en correspondencia al procedimiento administrativo sancionador que se establezca, sin descuidar las ordenanzas vigentes en los Gad's, cumpliendo con el Estado de Derecho, la garantía de los derechos de los administrados para el normal desarrollo del sector de la construcción en beneficio de los mismos.

A partir de lo anterior, se formula como **pregunta científica**: ¿Cómo debe ser regulado los procedimientos administrativos sancionadores que emanan de las Ordenanzas municipales y que se sustente en los principios del Derecho Administrativo

Sancionador, según el grado del ilícito administrativo cometido en el ámbito de las competencias de los GAD's en relacionadas a la construcción? Para resolver el problema sobre la regulación de las sanciones administrativas relacionadas a las infracciones en construcciones, se delimita como **objeto de estudio** la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en Construcciones. Teniendo en cuenta lo anterior, el COOTAD en su artículo 382 establece para los Gad's un procedimiento general: "Los procedimientos administrativos no regulados expresamente por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización estarán regulados por acto normativo expedido por el correspondiente gobierno autónomo descentralizado de conformidad con este Código..." por lo que se asume hipotéticamente que aunque cada Gobierno Autónomo Descentralizado en el Ecuador aplica las sanciones en el sector de la construcción dada su autonomía según el COOTAD, éstos no están sujetos a regulación concebida en un cuerpo jurídico sancionatorio de la Administración Pública específicamente para el sector de la construcción, generando un vacío y un vicio legal.

Se propone como hipótesis del trabajo: *"El procedimiento Administrativo Sancionador no está siendo contemplado por los GAD's en el ámbito de las construcciones lo que posiblemente constituye un vicio legal y vulnera los derechos de los usuarios, ya que cada GAD crea ordenanzas a su discreción sin el principio de tipicidad"*.

Se propone como **objetivo general** determinar el mecanismo jurídico desde el Derecho Administrativo Público que permita la regulación de los procedimientos administrativos sancionatorios proporcionales al grado de cometimiento del ilícito de la infracción en el ámbito de la construcción emanadas por los GAD's.

Se delimita como **campo de acción** sanciones e infracciones administrativas en Construcciones, por lo que se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Analizar las conductas sujetas a infracciones y sanciones cuya génesis provenga de construcciones por acción u omisión y por prescripción e impugnación.

- Realizar un análisis comparativo con la legislación internacional peruana y chilena en materia de Derecho Administrativo en el sector de la construcción.
- Determinar las sanciones administrativas proporcionales al cometimiento de la infracción en el ámbito de la construcción desde el Derecho Administrativo Público y del Derecho Comparativo con la legislación internacional de Chile y Perú.
- Determinar el vacío legal que limita la regulación de la Administración Pública del Estado sobre las sanciones emitidas por los GAD's en las construcciones.
- Proponer la creación de un cuerpo jurídico en la Administración Pública del Estado que regule los procedimientos administrativos sancionatorios que ejecutan los GAD's respecto al cometimiento de infracciones en las construcciones.

La importancia investigativa radica en la exposición teórica del objeto de estudio desde la perspectiva del derecho administrativo sancionador para determinar el vacío legal existente en la regulación de las sanciones administrativas y su relevancia a la hora de proponer mecanismos regulatorios justos sobre el cometimiento de una irregularidad en el ámbito de la construcción, constituyéndose pertinente la investigación para establecer el límite del poder punitivo del derecho administrativo, los procedimientos sobre los administrados para imponer una sanción, por acción u omisión y los procedimientos administrativos como perjudicado frente a una acción mal aplicada por ciertos órganos de control así como el procedimiento administrativo para hacer valer los derechos del administrado en caso de la existencia de una ilegitimidad. Así, este trabajo se divide en tres secciones: a. La Introducción que permite al lector encontrar el planteamiento y formulación del problema (pregunta investigativa) con sus respectivas categorías como el objeto de estudio, objetivo general, campo de acción, objetivos específicos y la justificación de la investigación en términos de importancia, pertinencia y relevancia; b. la sección Desarrollo: donde se expone el Marco Teórico que fundamenta y caracteriza al objeto de estudio, el Marco Metodológico y el marco propositivo; y, c. conclusiones de la investigación.

## **Desarrollo**

### **Antecedentes y Fundamentación Teórico**

#### ***La Potestad Sancionadora de la Administración Pública y Principios Esenciales aplicados a las Construcciones***

El Estado de Derecho posee la facultad y el poder suficiente para imponer sus decisiones a todas las personas que se encuentren en su territorio, apreciación que no es subjetiva u opinión indefendible, sino es la descripción de un hecho que se expresa en toda su plenitud en cualquiera de las actividades que pueda realizar una persona en su vida cotidiana y, es que, acorde a Nino (2003, p.1), ese poder se manifiesta en todas partes, ya sea a través del Derecho formalmente dictado como de las actuaciones concretas de sus agentes, funcionarios y representantes. Por lo tanto, es incuestionable la existencia de ese poder estatal, y los cuestionamientos se direcciona a su justificación, manifestación, la técnica de su implementación, la correcta distinción asociada a las actitudes particulares de quienes detentan el poder del imperio y la reacción esperada de los funcionarios reales en el ejercicio del poder, ante el cumplimiento o violación del contenido normativo, tan específicamente como un acto administrativo o una decisión judicial.

#### ***El Poder Punitivo del Estado***

En este antecedente subyacen las dos formas generales por las cuales se manifiesta el poder del Estado: una a través de la legislación de carácter general, aplicable a todas las relaciones jurídicas que entran bajo su contenido y de obligatoria observación por todos los sujetos que posean o adquieran derechos u obligaciones al amparo de ellas, las que también ofrecen varias formas de respuesta a las violaciones del receptor, como la aplicación de diversas formas de castigo; la segunda forma de manifestarse el poder del Estado es a través de la aplicación de las leyes generales a casos concretos, bien sea aplicando sanciones o regulando la forma de las relaciones jurídicas y los derechos y las obligaciones de las partes. Para los objetivos de la investigación, el objeto de estudio recae en una de las formas de las formas concretas de manifestarse el poder del Estado: su función punitiva, consistente en imponer sanciones a los sujetos que violen los

mandatos, los permisos o las autorizaciones previstos en las leyes, lo cual es una consecuencia lógica de aquel poder que no solo impone obligaciones, prohibiciones y concede permisos positivamente, sino que además tiene la facultad sancionadora a quienes infrinjan las normas vigentes.

En general, a este poderío estatal de imponer sanciones a los sujetos de derecho que no se ajusten a los mandatos legales se le denomina poder punitivo, el cual se hace efectivo a través de la aplicación de diferentes formas de sanción, en correspondencia con el tipo de violación concreta en que haya incurrido la persona, sus consecuencias y las determinaciones de la legislación vigente, puesto que su ejercicio está condicionado por la existencia de normas anteriores que tipifiquen las conductas y las sanciones aplicables. Acorde a Gómez Pevajeau (2002), se pueden clasificar dos tipos de sanciones por las cuales se manifiesta el poder punitivo del Estado. En una primera medida, expone el autor, es manifestado por medio de las sanciones penales previstas para las violaciones más graves del ordenamiento jurídico, que prevé las sanciones más severas, y, por otro, las sanciones administrativas aplicables a la violación de normas de orden jurídico-administrativo. (p. 227); luego, continúa exponiendo el autor, que, aunque las sanciones aplicables pueden ser de diversa índole, por lo general la expresión latina *ius puniendi* se refiere a la máxima expresión de ese poder, que se refiere a la sanción penal, aunque obviamente incluye las sanciones de tipo administrativo, que suelen expresarse bajo la expresión Potestad Sancionadora de la Administración Pública.

Históricamente, la imposición de sanciones o penas por transgresiones del ordenamiento jurídico era competencia exclusiva de los tribunales. De cualquier manera, es identificable la diferencia entre el ilícito penal y la infracción administrativa. Esta disyuntiva es expuesta en palabras del Parejo Alfonso (2010), quien indica que tal diferencia:

no existe [...] diferencia de naturaleza entre el ilícito penal y la infracción administrativa; en consecuencia, desde el punto de vista del destinatario de cualquiera de los dos referidos poderes, lo esencial son las garantías, que aparecen definidas, como es lógico, por referencia al poder punitivo



propriadamente dicho, el penal-judicial, extendiéndose su aplicación- modulada y justificada en su aludida cualificación- a la potestad administrativa sancionadora. (p. 681)

Santiago Mir Puig (2003), sobre el poder punitivo del Estado, manifiesta que:

Se trata de una forma de control social lo suficientemente importante como para que, por una parte, haya sido monopolizado por el Estado y, por otra parte, constituya una de las parcelas fundamentales del poder estatal que desde la Revolución Francesa se considera necesario delimitar con la máxima claridad posible como garantía del ciudadano. (p.27)

Ahora, no son pocos los autores que han formulado una definición del *ius puniendi*, pero en todos los casos se hace énfasis en la facultad que consiste en imponer sanciones a los sujetos que actúen de forma contraria a lo previsto en el ordenamiento jurídico. Una forma más amplia de conceptualizar el *ius puniendi* es aportada por los autores Bourdieu y Teubner (2000, p.36) quienes incluyen dentro de esa expresión al poder legislativo y los poderes ejecutivo y judicial en su facultad de aplicación de normas concretas de obligatorio cumplimiento; en ambas formas de expresión, el poder estatal se encuentra limitado por los principios establecidos en la Constitución. Dentro de la doctrina del Derecho Administrativo en que se acoge el objeto de estudio, una cuestión importante a tratar son los límites de esa intervención estatal en las relaciones sociales y, hasta qué punto el ejercicio coactivo del poder público es legítimo en relación con los derechos individuales o colectivos de las personas puesto que, si bien tal poder es en principio inexorable e irresistible para los sujetos sometidos a sus mandatos, en el moderno Estado de Derecho se ve limitado por la existencia del orden jurídico que se construye en torno a la Constitución, piedra angular de la organización política y referente obligatorio para la actuación de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones y para los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.

Se trata, en definitiva, de un poder limitado y delimitado legalmente cuyo principio de referencia instantánea es el principio de legitimidad y todos los partidos sociopolíticos, organismos públicos y ciudadanos previamente sujetos a la ley deben actuar dentro de un marco legal definido. Esto se aplica no solo en el sentido formal,

sino también en el sentido general de la ley, lo cual incluye, además de las disposiciones de la ley, a los principios generales del derecho, la jurisprudencia y otras fuentes reconocidas por el ordenamiento jurídico. Es en aquel contexto en donde, según Gascón (1998, pp. 25-36), se materializa adecuadamente el principio de imperio de la ley, delineado en la teoría política y jurídica moderna, y se justifica la intervención del Estado en las relaciones sociales siempre que esta se realice dentro de un marco legal, protegiendo los derechos de las personas, garantizando el orden jurídico y la justicia, y con estricto apego a los principios que rigen la aplicación de una ley y las garantías que se brindan para defenderla en procedimientos administrativos o judiciales.

La Administración Pública, por su parte, en palabras de Blanquer (1998) dispone de “potestades sancionadoras de muy diverso alcance, pero que implican en cualquier caso el ejercicio de una potestad de contenido punitivo, afflictivo” (p.397). En este punto se diferencian el poder punitivo penal del que es ejercido por la Administración: y es que el primero tiene unas posibilidades más limitadas en cuanto al tipo de sanciones aplicables, en tanto el segundo dispone de un amplio abanico de posibilidades, algunas de las cuales coinciden con las atribuidas a los tribunales de justicia penal (Marcilla, 2014, pp. 177-185). A partir de los presupuestos anteriores, se puede sustentar los antecedentes de la investigación, ahora respecto a las formas concretas de ejercicio del *ius puniendi* en sede de aplicación del Derecho, que puede ser a través de la determinación de sanciones por los tribunales de justicia o por la Administración pública, en uso de sus potestades legalmente conferidas, las que incluyen aspectos diversos de la vida social y son formas concretas de ejercer el poder punitivo del Estado.

### ***La Potestad Sancionadora de la Administración Pública como Expresión del Poder Punitivo del Estado***

En la concepción actual sobre la titularidad del Estado del *ius puniendi*, este lo ejerce de diversas maneras y a través de diferentes medios, como con la facultad que posee la potestad sancionadora de la Administración Pública y expresión del poder punitivo del Estado y, este ejerce aquel poder a través de la legislación penal aplicada por los jueces y tribunales competentes en la materia, por lo que se impone hacer una

distinción breve entre ambas formas de ejercer el poder punitivo, para luego enfatizar en la potestad sancionadora de la Administración pública como expresión de aquel poder.

El poder punitivo del Estado se manifiesta fundamentalmente a través de formas jurídicamente relevantes: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador, sin que sea posible encontrar en la doctrina un criterio de distinción con validez universal, porque lo que esté bajo el objeto de regulación de la legislación penal o administrativa depende de la voluntad del legislador y es, por tanto, contingente. Existen al menos dos formas posibles de establecer esa distinción: señalando los puntos comunes entre ambas, y otra es identificar los criterios que las diferencian en un ordenamiento jurídico particular o en la doctrina jurídica. desde el punto de vista de las coincidencias, Sánchez Morón recuerda que “lo característico de las sanciones administrativas, como de las penales, es su naturaleza represiva de conductas ilícitas y no meramente reparadora o de ejecución” (2010, p. 676).

En armonía con el criterio de Sánchez se expresa Cordero y Aldunate (2012), quienes exponen lo siguiente:

(...) el ordenamiento jurídico le atribuye poderes exorbitantes a los órganos administrativos en razón de la función que debe cumplir, lo cual le permite alterar la situación jurídica de terceros aún en contra de su voluntad y, más aún, ejecutar directamente sus propias decisiones. (p. 339)

En definitiva, el *ius puniendi* está constituido por sectores distintos de un mismo ordenamiento jurídico: el penal y el administrativo, aunque ciertamente “ambas disciplinas deben responder a unos principios básicos comunes, elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico penal, sin perjuicio de las modulaciones propias del ordenamiento administrativo” (Gamero y Fernández, 2003, p. 335). Una distinción sistemática entre la potestad sancionadora de la Administración pública se la debemos a Gamero y Fernández, y es la que corresponde a los tribunales en materia penal debe tomar en cuenta los criterios siguientes: a. instituciones sustantivas, en la relación de los delitos y penas vs. infracciones y sanciones administrativas; b. procedimientos de aplicación de los procesos penales vs. procedimientos

administrativos sancionatorios; y, c. poderes públicos competentes, es decir, fiscales y jueces y tribunales de la jurisdicción penal vs. administraciones públicas (2003, p. 336)

En consecuencia, la potestad sancionadora de la Administración Pública es una de las formas en que se expresa el *ius puniendi*, y a través de ella se diversifica dicha potestad en la aplicación de diferentes tipos de sanciones; de ahí que el principal criterio para distinguir la sanción administrativa de la sanción penal sea la autoridad competente de acuerdo con la ley, por cuanto no es posible a nivel doctrinal establecer criterios válidos para cualquier tiempo y lugar.

### ***La Potestad Sancionadora de la Administración Pública como Potestad Jurídica***

La potestad sancionadora de la Administración Pública, definida por Bermúdez (2011, p. 73), es una de las potestades administrativas clásicas, junto a la potestad reglamentaria, la potestad expropiatoria y la potestad de autotutela. Básicamente, consiste en que la Administración Pública pueda aplicar sanciones a los administrados en ejercicio del *ius puniendi* del Estado, el cual se configura sea a través del establecimiento de normas sancionatorias abstractas, o a través de la aplicación de sanciones concretas.

Por ello es posible referirse a dos tipos de funciones relacionadas con el ejercicio de la potestad sancionadora, a partir de los criterios de Ramírez Torrado (2009, pp. 138-152), quien explica sobre la función de establecimiento de normas jurídicas y la función de su aplicación a casos concretos; así, estructuralmente, de la función/facultad de establecer las normas para alcanzar sus fines propios de servir al interés general, surge una de las primeras limitaciones a la potestad sancionadora, y consiste en el apego a la ley que la habilita para actuar frente a las conductas antijurídicas de los administrados en relación con aquellas normas que fueron infringidas por su acción u omisión [en esencia, la primera limitación de la función normativa es el principio de reserva de ley]. En lo que respecta a la función de aplicación, se trata de la obligación de constatar la materialización de la infracción administrativa previamente establecida en la norma habilitante, identificar al transgresor y aplicar la sanción correspondiente, al establecer una correlación entre los hechos imputados a este y las sanciones previstas para el caso.

Todo ello, por supuesto, a través de la garantía al debido procedimiento administrativo donde se aseguren los derechos y las garantías del administrado, y se le conceda la posibilidad de recurrir la sanción impuesta en los casos que legalmente proceda (Rojas, 2011, pp. 177-188). Entonces, la sanción administrativa cumple una doble función respecto de los administrados: por un lado permite aplicar de manera concreta las sanciones previstas para la violación de lo dispuesto en las normas que obligan a los administrados, y por otra cumple una función previsor o disuasoria, al emitir a los potenciales violadores del ordenamiento jurídico un mensaje claro acerca de las consecuencias que podrían sufrir si no cumplen con las normas jurídicas que les imponen obligaciones o prohibiciones concretas.

Santiago Muñoz Machado (2006) en su tratado de Derecho Administrativo, expone que ocurre lo mismo que en el resto de las potestades de la Administración pública debido a que en la potestad sancionadora el principio de legalidad-juridicidad es de estricta observancia, pues la ley debe concretar “con la máxima exactitud posible las infracciones que pueden justificar el ejercicio de la potestad sancionadora, las sanciones concretas que pueden imponerse y el procedimiento que ha de seguirse para actuar válidamente” (p. 124). Ahora, ¿hasta qué punto es posible aplicar la distinción entre potestad discrecional y potestad reglada a la potestad sancionadora de la Administración pública? Marchero (2009, pp. 57-75) indica que ninguna potestad de la Administración pública, incluida la potestad sancionadora, es completamente reglada o completamente discrecional, ya que no todas las veces las normas determinan con exactitud todo el contenido, de modo que el funcionario actuante solo deba verificar los hechos y aplicar automáticamente la norma.

No obstante, por su propia naturaleza restrictiva de los derechos de los administrados, la potestad sancionadora de la Administración Pública tiene unos límites generalmente más precisos que el resto de las potestades que puede ejercer, por cuanto en el Estado moderno toda limitación de derechos supone el respeto a los principios de legalidad, imperio de la ley, debido proceso y en general, todos aquellos que configuran los derechos de las personas y ponen límites a la actuación de los poderes públicos. Sin embargo, los límites que deba respetar la Administración Pública

en el ejercicio de la potestad sancionadora deben ser fijados por el legislador, por cuanto no existen principios universales que deban considerarse explícitos si no están debidamente configurados en la ley.

### ***La Noción de Potestad Sancionadora de la Administración Pública.***

La separación de poderes del Estado de Derecho indica que corresponde al Poder Judicial verificar la violación de las normas establecidas por el poder legislativo y determinar las sanciones correspondientes a los implicados; mientras al poder ejecutivo, acorde a Segura Soto (2014, pp. 163 – 194), correspondería ejecutar aquellas leyes, en el sentido de llevar a vías de hecho las obligaciones, las prohibiciones y los permisos previstos en la ley general; pero si alguien incurre en una violación de lo establecido, no le correspondería aplicar las sanciones previstas, sino remitirlo al poder judicial para que lo haga.

Sin embargo, históricamente, una delimitación tan clara en doctrina nunca fue llevada a cabo en la práctica, porque en el Estado moderno la función de juzgar y hacer cumplir lo decidido rebasó la capacidad del poder judicial, al cual, por otra parte, tampoco se le han atribuido de manera exclusiva ni excluyente tales atribuciones, sino solo sobre aquellas más graves que puedan afectar los derechos de las personas o la estabilidad de la propia organización política. Esa razón de imposibilidad práctica de adjudicar a los tribunales la facultad de juzgar cualquier violación al ordenamiento jurídico, sin importar su entidad o gravedad, es una de las que se utiliza para fundamentar la potestad sancionadora de la Administración pública en el marco del Estado de Derecho moderno.

### ***Naturaleza Jurídica de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública***

El Derecho administrativo sancionador regula diversos aspectos como las autoridades competentes para aplicar sanciones por infracciones administrativas, las normas concretas que deben seguirse, los derechos y obligaciones que deben respetarse y las sanciones a aplicar de acuerdo con el grado o nivel de responsabilidad que pueda probarse en el procedimiento respecto de la persona presuntamente responsable.

En tal sentido, como afirma Zavala Egas (2005), las potestades públicas de la Administración, y especialmente las potestades sancionadoras, “son las medidas del poder público, formalmente humidificadas, atribuidas o agregadas a todos los órganos y más entes sometidos al Derecho administrativo”. (, p. 45)

Por tal motivo, y en base a esos fundamentos, es que resulta altamente relevante la posición de Ramírez Tollado (2010, p. 169), quien indica que:

(...) el ejercicio de la potestad sancionadora se encuentra ligada a varios principios, entre ellos el principio de legalidad, ya que sólo cuando la ley realiza una descripción genérica de las conductas sancionables, de sus clases y el valor de las sanciones aplicables, pero manteniendo la posibilidad de remitir a la potestad reglamentaria de la administración la descripción pormenorizada de las conductas sancionables, se puede imponer una sanción.

El Derecho administrativo sancionador se ha definido en el Ecuador, por parte de Oliveros (2010, p. 33):

(...) el conjunto de normas que rige la acción de la administración, otorgando al Estado la facultad de sancionar, tanto a particulares como a funcionarios públicos, por infracciones cometidas, mediante un procedimiento previamente establecido regulado con faltas y sanciones tipificadas en la Ley.

No obstante, la pertinencia de esa definición no debe confundirse el Derecho administrativo sancionador propiamente dicho, que se aplica a los administrados en los casos de infracciones a las normas administrativas de carácter general, con el Derecho disciplinario aplicable a los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, que contempla tanto un procedimiento como unas sanciones distintas a las aplicables a los administrados, con independencia de que en ambos casos se manifiesta el *ius puniendi*, pero aplicado a sujetos distintos.

Desde ese punto de vista, el Derecho administrativo constituye la última opción de que dispone la Administración pública para hacer cumplir sus disposiciones generales, o más bien una prueba de que la función preventiva y disuasoria que debían cumplir tales normas no han sido alcanzadas, por lo que se hace necesario imponer las

consecuencias que su violación comporta sin que se alcancen los fines iniciales de su voluntad expresada normativamente.

En consecuencia, se puede concluir que el Derecho administrativo sancionador tiene una doble finalidad práctica: por un lado, prevenir la violación a los derechos de las personas por otros sujetos a través del establecimiento de sanciones para el caso de que tales infracciones se verifiquen, y por otro, sancionar a quienes efectivamente incurran en ellas, lo que da lugar a la pregunta acerca de la prioridad de una y otra función respecto de los bienes jurídicos protegidos o la eficacia de las actuaciones de la Administración pública.

### ***Principios que deben regir el Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública***

El sometimiento de la Administración Pública a la legalidad se manifiesta de diversas maneras y se extiende más allá de la ley en sentido formal para abarcar el Derecho como totalidad, los principios que le son propios e incluso a la jurisprudencia. Respecto de los principios, estos pueden estar recogidos expresamente en la Constitución o la ley, de presumirse implícitos en ellas; no obstante, esa circunstancia no excluye la obligación de la Administración pública de someterse a ellos en todas sus actuaciones, por lo que resulta analizarlos separadamente en las siguientes páginas, desde el punto de vista de su tratamiento doctrinal, gracias al aporte del reconocimiento de estos principios a Donzis (2006, pp. 6-24)

El lugar de los principios en el contexto de la actuación de la Administración Pública y su control judicial queda adecuadamente expresado por Linde Paniagua (2010, pp. 104-114), cuando afirma que “los principios son para el Derecho Administrativo auténticas guías maestras sin las que sería imposible la actuación de las Administraciones públicas y su control jurisdiccional posterior”.

Para establecer los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración Pública, se aplicó un proceso de abstracción sobre las teorías de algunos autores iberoamericanos, determinándose los principios siguientes.



**Principio de Legalidad y Tipicidad.** Al principio de legalidad en el Derecho administrativo, según se lo puede abordar desde una vinculación negativa y una positiva. En palabras del Linde Paniagua (2010) un primer acercamiento a la vinculación negativa del principio de legalidad plantea que:

(...) la Administración podría hacer no meramente aquello que la Ley expresamente le autorice, sino todo aquello que la Ley no prohíbe, o, en otras palabras, la doctrina de la *negative Bindung* (vinculación negativa) en la fórmula de la doctrina alemana, que supone la comprensión de la potestad discrecional (...) (p. 114)

Una forma distinta de plantear la misma cuestión es planteada por Esteve Pardo (2011, pp. 99-100), en la concepción negativa del principio de legalidad:

(...) a la Administración se le reconocía un ámbito muy amplio de actuación que sólo tenía como límite las posibles prohibiciones establecidas en las leyes. Éstas marcarían los límites de la libre actividad de la Administración: lo que no puede hacer... la Administración puede hacer todo lo que no está expresamente prohibido por las leyes.

Por el contrario, explica el mismo jurista, en la concepción positiva:

(...) la Administración sólo puede hacer aquello para lo que está facultada o habilitada por la ley, por el ordenamiento. Es necesario, pues, que la legislación afirme positivamente [...] la capacidad de actuación de la Administración en un frente determinado y en el modo en que la propia ley precise. Ésta es la concepción que se impone en la actualidad y la que, desde luego, resulta más coherente con los postulados constitucionales.

Así pues, la vinculación positiva de la Administración Pública a la ley se identifica con el principio de legalidad, el cual postula el sometimiento de la Administración pública a la ley en todas sus actuaciones; como afirma Muñoz Machado (2006): “la concepción más compartida del principio de legalidad es la que explica que la Administración está sometida a la ley”.

Desde el punto de vista conceptual, Pardo (2011, p. 98) indica:

El principio de legalidad es un principio estructural del Derecho administrativo, presupuesto determinante de su propia existencia. Desde el momento en que la aparición misma del Derecho administrativo se produce con el sometimiento de la Administración pública a Derecho, el principio de legalidad, en cuanto postula el sometimiento a la ley y al conjunto del ordenamiento, se convierte en una pieza de primer orden.

En el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública, el principio de legalidad, en el sentido de Pareja (2010, p.685), se manifiesta en que “la atribución de la potestad sancionadora sólo es válida para la aplicación de disposiciones materiales sancionadoras que hayan entrado en vigor con anterioridad y estén vigentes en el momento de producirse los hechos a calificar como infracción administrativa”, donde confluyen, por un lado, el principio de legalidad y por otro, el de irretroactividad de la ley, así como los principios de subordinación de la Administración sancionadora al juez penal y el de caducidad de las actuaciones sancionadoras.

En consecuencia, en virtud del principio de legalidad, se establece una exigencia de reserva absoluta de ley que, en el orden de las sanciones administrativas, en cuanto a su regulación y determinación concreta de las infracciones, se traduce en la necesidad de una cobertura concreta de la potestad sancionadora en una norma de rango legal. Aunque en casos especiales, las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con el propósito de contribuir a la identificación adecuada de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Respecto al principio de tipicidad, este es garantía del *ius puniendi* del Estado y es una de las manifestaciones más expresas del principio de legalidad y retroactividad que exige estricta adecuación proporcional entre la conducta prohibida descrita en el tipo y el ilícito cometido por acción u omisión, constituyéndose en un principio de la seguridad jurídica, es decir, la garantía que otorgada el Estado al administrado de que sus derechos no serán vulnerados.

Pérez Nieto y Baeza (2008), establecen que el principio de tipicidad se constituye en “aval de previsión explícita de las conductas que el Ordenamiento jurídico considera merecedoras de pena o sanción”. O, toda infracción administrativa debe estar contemplada en la ley, y esta debe ser clara, precisa y no contener una redacción ambigua o que lleve a la confusión. Así, el principio de tipicidad y legalidad funcionan como limitadores del procedimiento administrativo sancionador pues ordena clara, explícita y contundentemente que ha de existir primero una ley que especifique la conducta a sancionar, antes que la sanción *per se*. Galarza y Jácome (2016, p.36), citando a Perelló y Cordero (2014), al respecto refieren:

... la infracción administrativa debe estar prevista y descrita en las normas, para que proceda la aplicación de la sanción correspondiente en este orden. Dicho de otra manera, ninguna conducta, por reprochable que sea en el orden social, puede ser considerada como infracción y/o contravención mientras no se encuentre tipificada en una norma como conducta punible de tipo administrativa.

Ossa Arbeláez (2009, p. 963) manifiesta:

La legalidad se observa cuando la infracción y la sanción están previstas, en tanto que la tipicidad se complementa a través de la definición de la conducta que la ley considera constitutiva de la infracción y la sanción; la tipicidad colabora, en cierta medida, a hacer realidad la *lex certa* definida en la *lex previa*.

Así, el procedimiento de tipificación de conductas que constituyen una infracción, le permite al administrado o administrador conocer con certeza lo que no debe hacer y su sanción correspondiente; entendiéndose el poder limitador del principio de tipicidad al que se sujetan los servidores públicos, tan necesario en la administración donde el abuso de poder y las decisiones sujetas a discreción de la autoridad vulneran el ordenamiento jurídico; por otro lado está prohibida la aplicación analógica de las normas sancionadoras, por la aplicación directa del principio de legalidad.

Para Ossa (p. 275), la observancia del principio de tipicidad ha permitido construir “la teoría de la prohibición de la analogía en materia sancionadora, rechazando toda interpretación de criterios extensivos que lo que haría sería reconocer a la administración la facultad para crear tipos infraccionales y correctivos equivalentes

**Principio de Culpabilidad y Proporcionalidad.** Como se mencionó, si la legalidad se refiere a la descripción exhaustiva de la conducta respecto de la cual se atribuye a la Administración Pública la potestad sancionadora, la culpabilidad se refiere a la posibilidad de imputar la conducta violatoria del orden jurídico a una persona concreta. Dicho de otra manera, para que sea ejercida la potestad sancionadora es necesaria la identificación del sujeto a quien se imputa la conducta tipificada como infracción, de lo contrario, y aunque efectivamente se haya configurado la conducta contraria al Derecho, no podrá sancionarse a una persona concreta.

Como categoría jurídica, la culpabilidad es objeto de estudio de la dogmática del Derecho penal, dentro de la cual se han elaborado diferentes concepciones desde el punto de vista de su consideración como principio para atribuir responsabilidad penal al sujeto de la infracción; por esa razón, para llegar a una definición de culpabilidad se consideran diferentes concepciones que se han elaborado en el ámbito del penal respecto del principio de culpabilidad, como las teorías psicológicas, normativas, finalistas y sociales, De Palma del Teso (2001, p. 30), como “*un juicio de reproche que se dirige al autor de una infracción porque pudiendo haberse comportado conforme a derecho, no lo hizo*”.

En concordancia con la relación que existe entre el concepto de culpabilidad en el Derecho penal y el Derecho administrativo, y considerando que se trata de dos especies de culpabilidad que remiten en última instancia al *ius puniendi* del Estado como elemento común entre ambos, la misma definición del principio de culpabilidad aplica tanto al Derecho penal como al Derecho administrativo sancionador, y así será utilizada en esta investigación. En concordancia con ello, Cano Campos considera que “*el principio de culpabilidad es un principio que deriva del concepto moderno de sanción, y como principio constitucional, no solo debe ser incluido del derecho penal, sino que también debe ser considerado en el Derecho Administrativo sancionador*”.

Por su parte, retomando la doctrina de De Palma, se vincula el principio de culpabilidad con las funciones del Derecho Administrativo Sancionador y se señala que su finalidad es “proteger determinados bienes jurídicos mediante la prevención de las conductas que los pueden poner en peligro o lesionar”; es decir, lo que busca es la protección de determinados bienes jurídicos a través de la amenaza que establece para el caso de que las normas jurídicas sean violadas, y donde el autor tendrá que asumir la sanción que se le imponga, la cual tendría por finalidad restablecer el orden jurídico vulnerado y reafirmar la confianza en el Derecho, enviando un mensaje tanto a los potenciales infractores como a la ciudadanía en general.

En consecuencia, la finalidad de prevención especial y general que debe cumplir el Derecho, como técnica de regulación de la conducta, no tendría razón de ser alguna si fuera posible aplicar una sanción sin tener en cuenta el principio de culpabilidad, es decir, sin considerar si hubo dolo o culpa por parte de quien realizó la acción; de lo contrario distaría mucho de que sea una sanción sentida como correcta ante quien cometió la infracción como sociedad, o legalmente impuesta de acuerdo con el orden jurídico vigente.

Sobre el principio de proporcionalidad, estrechamente vinculado al principio de culpabilidad, debe señalarse que constituye uno de los límites al poder punitivo del Estado. En su formulación básica postula que debe existir una relación proporcional entre la infracción del orden jurídico realizada por un sujeto y la sanción que debe ser aplicada; no solo constituye un límite al *ius puniendi*, sino que además tiene como finalidad poner freno a la posible arbitrariedad en la aplicaciones de sanciones, así como al uso simbólico del Derecho al aplicar sanciones desproporcionadas para intimidar o disuadir a potenciales infractores, al dar “prioridad a una función latente, cual es la satisfacción de necesidades de psicología social, en detrimento de la efectiva protección de bienes jurídicos, extremo que caracteriza la definición de legislación simbólica” (Márquez, 2017).

Esteve Pardo (2011, p. 100), considera que el principio de proporcionalidad opera en dos planos igualmente importantes:

(...) en el plano normativo, de tal manera que las disposiciones generales han de cuidarse de que las sanciones que asignen a las infracciones sean proporcionales a éstas; y en el plano de aplicación, de tal manera que las sanciones singulares que se impongan sean igualmente proporcionales a las infracciones concretas imputadas.

De ello se derivan dos efectos, el primero implica que las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán consistir, directa o subsidiariamente, en privación de libertad; asimismo, el establecimiento de las sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de la o las normas infringidas.

Su función consiste, por tanto, en graduar o modular las sanciones que deben ser aplicadas a las infracciones administrativas, al realizar una adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, lo que supone hacer un análisis de la intencionalidad o reiteración del infractor, la naturaleza de los perjuicios causados, la reincidencia del infractor y, que los medios utilizados se mantengan en proporción adecuada a los fines perseguidos. En definitiva, este principio es consecuencia del principio de igualdad, en cuanto a que la pena debe ser proporcional a la gravedad del hecho, tanto por su jerarquía respecto del bien jurídico afectado como por la intensidad del ataque al mismo.

**Principio del Debido Procedimiento Administrativo.** Por último, el debido procedimiento administrativo puede ser entendido como una garantía de los derechos de los administrados, en cuyo seno se agrupan otros dos principios, es decir, el *non bis in idem* y el *non reformatio in peius*. Ambos principios son aplicables al interior del proceso, previo a la determinación de la culpabilidad del administrado y la definición de la sanción concreta a aplicar.

El debido procedimiento administrativo, en palabras de Rojas Franco (2011), es una concreción más general del principio constitucional del debido proceso, entendido también como un derecho humano, en virtud del cual toda persona cuenta con una serie de derechos y garantías que aseguran el respeto a sus derechos durante todo el

desarrollo del proceso, sea administrativo o judicial. En tanto principio del Derecho Administrativo, ocupa un lugar importante en la doctrina sobre la materia. Especialmente cuando se trata del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración pública, funciona como una de las garantías de los derechos del administrado, en tanto le permite ser parte del proceso y ejercer los derechos y las acciones que la ley establece para hacer valer aquellos frente a las pretensiones de la Administración.

En tal sentido, como lo indica Gómez Lara (2006), el debido procedimiento se constituye en una garantía procedimental, puesto que la aplicación de la potestad, es decir, la sanción debe producirse por el procedimiento previsto para su ejercicio. El procedimiento conforme al que debe desarrollarse es el que, para el caso concreto, se encuentre normativamente preestablecido legal y reglamentariamente. Desde el punto de vista conceptual, el procedimiento administrativo en sentido estricto se define como la sucesión de trámites de toda índole que tienen lugar, necesariamente, para que pueda dictarse un acto administrativo. En sentido amplio procedimiento administrativo es la sucesión ordenada, y regulada previamente, de actos de trámite que deben concurrir en toda actuación de la Administración hasta su concreción final en un acto entendido en sentido amplio, como resolución, contrato, entre otros.

### **Caracterización y Análisis Contextual**

La administración en sí no es un fin en sí misma, pero su existencia se justifica cuando logra el objetivo de servir al bien común. La naturaleza y el contenido de este beneficio es variado, pero siempre contiene al menos tres formas legítimas de hacerlo. Hacer leyes importantes de autorización o aprobación, crear obligaciones e imponer obligaciones.; la tipificación de los actos individuales que constituyan violaciones de los estándares anteriores; y, el establecimiento de sanciones que deben imponerse cuando se verifique la hipótesis de hecho contenida en el Código Básico de Conducta.

Los dos primeros tipos de normas son expresión de la potestad legislativa de la Administración pública, en tanto el tercero expresa su potestad sancionadora como uno de los elementos del *ius puniendi* del Estado, que se ejerce también a través de la vía penal, atribuida a los tribunales competentes en la materia. En consecuencia, cabe

señalar que no existe un principio universal que pueda distinguir el comportamiento humano que debe ser reprimido por medios administrativos o penales. Por lo tanto, cada estándar es condicional y depende del sistema legal nacional o, dependiendo del caso, de la jurisprudencia.

Respecto de este último aspecto se ha pronunciado la Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 004-17-SIN-CC, dentro del caso No. 0028-10-IN, de 8/3/2017, al considerar que

(...) la potestad sancionadora administrativa se diferencia de la potestad punitiva penal, respecto de los fines que persiguen, lo que en general guarda directa relación con los bienes jurídicos que se precautelan...las sanciones administrativas buscan controlar el adecuado funcionamiento de la administración pública, en tanto que, las sanciones penales garantizan el orden social. (p.22)

Así, la principal diferenciación entre la potestad sancionadora que emana el Estado en cuanto a la Administración Pública, históricamente, proviene de la necesidad de normativas independientes que puedan regir ciertos supuestos que contravengan al buen funcionamiento de la administración, pero que no necesariamente violenten bienes jurídicos protegidos o que, en su ponderación, sean realizados como los más relevantes. Entre estos supuestos se encuentra el no seguimiento de preceptos en cuanto a la construcción.

Respecto a este último punto, el cual constituye el objeto de estudio de este trabajo, es que cabe realizar una breve precisión. En nuestro país, a diferencia de la situación de otros Estados vecinos no existe una ley de tratamiento general al tema de edificaciones y construcciones. La solución a este inconveniente que ha planteado la Administración Pública consiste en que cada Gobierno Autónomo Descentralizado se encargue de la regulación de este tópico, de forma independiente.



***La Potestad Sancionadora de la Administración Municipal relacionadas a las Construcciones, Referencia GAD Municipal de Guayaquil***

Como normativa de este último punto, en la ciudad de Guayaquil, existe una ordenanza que regula el accionar de los ciudadanos de este Cantón, una norma especial de carácter infra legal, que funciona como dirección para la imposición de sanciones administrativas y cuáles son consideradas sujetas a las mismas. Esta es la Ordenanza Sustitutiva de Edificaciones y Construcciones del Cantón Guayaquil que, dentro de su considerando, menciona su carácter especialísimo y conexo a la Ordenanza del Plan Regulador de Desarrollo Urbano de Guayaquil.

***De las infracciones y sanciones en edificaciones y construcciones***

Una vez hayan sido establecidos esos puntos corresponde el análisis concerniente a las infracciones y sanciones. En el Capítulo V de la ya mencionada Ordenanza, como primera cuestión se radica la competencia sancionadora, la misma que será exclusivamente de los Comisarios Municipales. Ellos realizarán una inspección previa física, que pruebe la infracción cometida en el caso de haberla. Quienes están sujetos a dichas sanciones, son las personas naturales y las jurídicas por medio de su(s) representante(s) según el artículo 105 de la norma.

Los tipos de infracciones que se consideran son las siguientes, siguiendo al art. 59:

- a) Construcciones que teniendo o no el respectivo Registro de Construcción, hubieren realizado modificaciones u obras sin autorización municipal, pero que se encuadran en las normas establecidas para la subzona del caso, conforme se prescribe en los artículos 59, 72, 80 y 81 de la presente Ordenanza.
- b) Construcciones que no cuenten con el respectivo Registro de Construcción y, o que no respeten las normas de edificación establecidas para la subzona del caso, conforme a lo prescrito en los artículos 59, 72, 80 y 81 de la presente Ordenanza.

Asimismo, la Ordenanza se refiere a las construcciones de obra menor, estas son: nuevas, edificaciones existentes que busquen reparación, ampliación o remodelación,

modificación de vanos, modificación de estructura interna, apertura en vías públicas, construcción de muelles y/o depósitos. Además, es menester mencionar que estas deben de obligatoriamente seguir el trámite pertinente para la obtención del Registro de Construcción, siendo este un habilitante para solicitar las modificaciones.

c) Realizar Obras Menores que no cumplan las disposiciones establecidas en los artículos 61 y 62 de la presente Ordenanza.

Las obras menores, son aquellas que necesitan únicamente el aviso de Inicio de Obra para constituirse, estas son, desde construcciones menores a 60 m<sup>2</sup>, hasta aquellas reparaciones necesarias y pequeñas como aperturas de ventanas y puertas, construcción de fosas sépticas, aumentos en las plantas, enlucir paredes, entre otras. Si se realizan otras acciones, haciendo que estas sean consideradas por la autoridad municipal, como obra menor, se tipifica como infracción.

d) Propietarios de construcciones que no designen un nuevo profesional que sustituya al anterior, cuando éste ha comunicado a la Municipalidad el retiro de la Responsabilidad Técnica, conforme a lo establecido en los artículos 60 y 78 de la presente Ordenanza.

Como profesional, se contempla a la intervención de un especialista que conozca sobre ingeniería estructural, sanitaria, eléctrica, mecánica o de comunicaciones que esté inscrito en el Colegio correspondiente, el mismo será supervisado por un “Responsable Técnico” para la correcta realización de sus deberes.

e) Edificaciones a las que se ha intensificado el área de construcción, respetando o excediendo las normas relativas a COS, CUS y densidad, según lo establece los artículos 14 y 15 de esta Ordenanza.

Deben de seguirse los indicadores de edificabilidad, referente a las Normas de Edificación que, en su punto número tres, conceptualiza al COS y CUS, El Coeficiente de Ocupación del Suelo, se comprende como la relación entre el área máxima de la

edificación y el área del lote, mientras que el Coeficiente de Utilización del Suelo, es la relación entre el área de construcción y el lote.

f) Impedir u obstaculizar la inspección de una edificación, por parte de técnicos o funcionarios de la Municipalidad, debidamente identificados.

La inspección corresponde a los comisarios, que previamente a la sanción, comprobarán la infracción dentro de la edificación.

g) Construir, pese haber caducado por más de treinta días el Registro de Construcción, o cuando éste haya sido revocado, conforme a lo establecido en los artículos 77 y 107.5 de esta Ordenanza.

Los registros de Construcción, mantienen un plazo definido según la magnitud de la construcción, si existe algún impedimento para que se continúe, puede solicitarse una ampliación de plazo, siempre que se acepte. En este caso en específico, puede caducar esta licencia y solicitarse nuevamente.

h) Ocupar o consentir la ocupación de un inmueble sin haber tramitado la inspección final, conforme a lo establecido en los artículos 93 y 96 de la presente Ordenanza.

La inspección final es aquel paso previo a la obtención del Certificado de Registro Catastral, en donde se notificará al DUAR para que la realice y emita su declaración.

i) Proporcionar los servicios de energía eléctrica, alcantarillado, agua y telefonía en edificaciones que no hayan obtenido el Certificado de Registro Catastral, conforme a lo establecido en el Art.91 de esta Ordenanza.

Ninguna compañía que disponga servicios básicos, podría abastecer a un administrado que haya realizado una edificación, sin que se obtenga dicho Certificado, que servirá como habilitante.

j) Falta de letrero de señalamiento (identificación de obra), áreas de vestidores y servicios sanitarios provisionales para uso de los obreros o sistemas de limpieza y de seguridad a vecinos y transeúntes conforme a lo establecido en el Art. 86 de esta Ordenanza.

Es una obligación que debe de cumplirse durante el proceso de construcción, se refiere a los elementos básicos que deben de contemplarse dentro del predio.

k) Daños causados a bienes de uso público durante el proceso de construcción, tales como calzada, bordillos, etc. conforme lo establece el Art. 86.1 de esta Ordenanza.

La reposición de estas obras, tiene como fundamento el bienestar colectivo, ya que podría acarrear una afectación a un tercero el que existan obras destruidas con el fin de nuevas obras.

l) Otorgar Registros Municipales, planos, especificaciones y diseños, violando disposiciones establecidas en las Ordenanzas Municipales, siempre y cuando esto sea debidamente comprobado, conforme a lo establecido en el Art.108 de esta Ordenanza.

Además de la respectiva sanción administrativa que se presentará más adelante, acarrea otro tipo de responsabilidades legales en contra de los funcionarios que violan las normas de dicha ordenanza.

m) Incumplir los plazos y las condiciones establecidos al propietario o Responsable Técnico, contenidos en los artículos 77, 84 y 106 de la presente Ordenanza, para que rectifique todo aquello que motivó la paralización de obra.

n) Realizar construcciones sin las autorizaciones reglamentarias y de autoridad municipal, que alteren o afecten la declaratoria de propiedad horizontal conforme a lo establecido en los artículos 58, 73.10 y 80.9 de esta Ordenanza.

Solo se tomará en cuenta el diseño original que se ha presentado, en el caso de que, no pueden modificarse los planos aprobados.

- o) Afectar el derecho de vista o de privacidad de terceros, conforme lo establecen los artículos 14.6 y 15.2 de esta Ordenanza.

Se refiere a la servidumbre de vista, la cual limita de cierta manera a la construcción.

- p) Faltas graves de profesionales, en atención a las responsabilidades establecidas, entre otros, en los artículos 60, 74, 78, 83, 86, 91, 93 y 95 de esta Ordenanza.

Referente a: Responsabilidad civil y penal de los profesionales por sus diseños, Retiro de Responsabilidad Técnica, y la omisión o falta de: Inspección del Proceso Constructivo, Letreros de denominación de obra y el responsable, Certificado de Registro Catastral, Inspección final y Certificación de Habitabilidad de la Edificación.

- q) Atentar a la higiene y el ornato en las obras declaradas inconclusas, tal como lo establece el Art. 97 de esta Ordenanza.

La limpieza de Vías y Espacios públicos, considerados como requerimientos mínimos obligatorios.

Las Sanciones, por otro lado, son la máxima expresión de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública. Estas, a diferencia de otros Estados, contempla como infractor, además del propietario, al Responsable Técnico de la obra. La ordenanza pertinente considera diferentes tipos de sanciones según la gravedad de la infracción cometida:

- ***Suspensión de la obra:*** El proceso de construcción podrá ser detenido por los Comisarios Municipales, además de una multa de un salario básico al propietario y Responsable Técnico, siempre y cuando recaigan en las infracciones mencionadas en el literal: a, b, c, d, l del artículo 105, referentes a la ausencia del Registro de Construcción, realización de modificaciones no autorizadas, violación

a los preceptos básicos para otorgar el respectivo Registro de Construcción o del Registro Catastral, falta de Responsable Técnico y simulación de obras menores.

- **Multas:** Contempla el indicador individual de las infracciones, siendo el propietario o responsable técnico el encargado de cancelar la misma, según su naturaleza. Puede esta sanción, ser complementaria a otra que persiga al funcionamiento o ejecución de la obra, además, se hace referencia al valor de mercado de lo invertido y salario mínimo vital como base imponible en el cálculo del porcentaje para las multas en los siguientes casos: Realización de modificaciones no autorizadas (junto a la demolición), falta de Registro de Construcción, 10% del valor del mercado de la totalidad de lo invertido, Certificado de Habitabilidad , 5% del valor del mercado de la totalidad de lo invertido, Registro Catastral, 10% del valor del mercado de la totalidad de lo invertido, Intensificación de la edificación, 10% del valor del mercado de la totalidad de lo invertido, Obstaculización de la Inspección, 100% del Salario Mínimo Vital vigente, Construcción con plazo caducado, 100% del Salario Mínimo Vital vigente además de la suspensión de la obra, Omisión de los letreros y áreas de vestidores, cinco veces el valor de un Salario Mínimo Vigente, y daños a bienes de uso público, 100% del Salario Mínimo Vital.

Los terceros también pueden ser responsables de alguna infracción, por lo que en su punto número 8, menciona a las empresas proveedoras de servicios básicos que hayan provisto de sus servicios a edificaciones que no hayan obtenido el Certificado de Registro Catastral, quienes deberán de cancelar el valor de cien Salarios Mínimos Vigentes.

La imposición de multas no subsana los acontecimientos mencionados.

- **Revocación de la aprobación de planos:** Si evidentemente, los planos aprobados, no cumplen con las normas de la Ordenanza, se deberá de revocar la aprobación de los mismos, dejando sin efecto cualquier actuar posterior. Los funcionarios encargados de la aprobación de los planos, pueden acarrear acciones legales diferentes a las administrativas cuando exista esta acción.

- **Revocación del Registro de Construcción:** Es una medida aplicable siempre que, lo ordenado por la autoridad administrativa competente junto a la suspensión de la obra, no se haya cumplido en el plazo determinado para hacerlo.
- **Demolición de obras:** En el caso de ocupación de espacio público, intensificación que exceda el porcentaje establecido, realización de obras clandestinas, construcción que afecte la servidumbre de vista o, cuando emitida la orden de suspensión, se siga realizando la obra, será sancionado con la demolición de lo construido, además de las multas pertinentes.
- **Suspensión de los servicios de energía eléctrica y telefonía:** Es pertinente la sanción, previa solicitud a las empresas de estos servicios por parte de los Comisarios, siempre que, no se haya realizado la Inspección Final y la edificación lleve 30 días de habitada o en el caso de haberla realizado, que se concluya que no reúne las condiciones necesarias para su funcionamiento, re inspección insatisfactoria y por la omisión de los espacios de parqueo para uso personal.
- **Sanciones administrativas:** Quienes estén obligados a realizar las inspecciones por parte de la Administración y no cumplan con su deber o no informen pertinentemente, podrán ser sancionados con la destitución, además de acarrear acciones civiles o penales en su contra.

Además, existen tres presupuestos adicionales en cuanto a los profesionales, obras inconclusas y el uso de suelo. El primero en relación a las faltas graves que puedan cometer, en donde la sanción será una comunicación hacia el correspondiente colegio al que pertenece el profesional, allí se determinará su sanción mediante el propio cuerpo legal vigente. Segundo, las obras no terminadas que sean habitables, deben de cancelar sus impuestos con un recargo adicional al porcentaje que faltase para que se cumplan las normas mínimas declaradas; y obras inconclusas, no habitables, deberán de pagar sus impuestos prediales según el valor del solar y de la edificación.

Las sanciones mencionadas, podrán actuar en conjunto o por sí solas, buscando que se redima lo no legalmente considerado, pudiendo ser así, consecutivas como las multas, o de finalización como la demolición. Siempre que se sigan los lineamientos y

se realice la respectiva búsqueda para la emisión de los Certificados o Registros pendientes, no corresponderá sanción alguna.

***La Potestad Sancionadora de la Administración en Construcciones, Referencia del Derecho Comparado de las Legislaciones de Perú y Chile***

**Reglamento Nacional de Edificaciones del Perú.**

Mediante el Decreto Supremo N° 015-2004-VIVIENDA del Presidente de la Nación peruana decidió aprobar sesenta y seis Normas Técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones, en los cuales se normarán los criterios y requisitos mínimos para el Diseño y ejecución de las Habilitaciones Urbanas y las Edificaciones, permitiendo de esta manera una mejor ejecución de los Planes Urbanos, así como el establecimiento de los derechos y responsabilidades de los actores que intervienen en el proceso edificatorio, con el fin de asegurar la calidad de la edificación.

Dicho Reglamento es de aplicación obligatoria para quienes desarrollen procesos de habilitación urbana y edificación en el ámbito nacional, cuyo resultado es de carácter permanente, público o privado.

Entre los puntos más importantes relevantes a la responsabilidad administrativa encontramos:

- ***Responsabilidades del Propietario:*** Es responsabilidad el propietario explicar a los profesionales responsables del proyecto, las características cualitativas y cuantitativas de sus necesidades y requerimientos desde los puntos de vista técnico y económico. A su vez, deberá facilitar la documentación relacionada con el inmueble donde se ejecutará la edificación, absolver las dudas realizadas por los profesionales responsables del proyecto y conservar la edificación en buenas condiciones de seguridad e higiene. Además, deberá firmar los planos y demás documentos del Expediente Técnico.

- ***Responsabilidad del Promotor Inmobiliario:*** El promotor deberá cumplir con las responsabilidades señaladas para el propietario, obtener licencias y autorizaciones necesarias para la ejecución de la edificación, responder ante los clientes finales por los daños que pudieran existir en la edificación – dentro de los plazos establecidos – y



entregar al cliente final la documentación completa relativa a la individualización de su derecho de propiedad.

- **Responsabilidad de los Profesionales responsables del Proyecto:** Son responsables del diseño de los proyectos de edificación y habilitación urbana, así como la definición de las características de sus componentes, estos diseños deben cumplir con los objetivos de las normas del presente Reglamento.

Los profesionales deben firmar los planos, especificaciones y demás documentos de los cuales son autores, y que hayan elaborado como parte del expediente técnico, también deberán responder por las deficiencias y errores, así como por el incumplimiento de las normas reglamentarias en que hayan incurrido en la elaboración y ejecución del proyecto. A su vez, son responsables de los errores u omisiones en los cálculos, dimensiones y componentes de la obra, o en las especificaciones técnicas del proyecto.

Según su especialidad tendrán las siguientes responsabilidades:

- El arquitecto es responsable del Diseño Arquitectónico de la Edificación, esto comprende: La calidad arquitectónica, los cálculos de áreas, las dimensiones de los componentes arquitectónicos, las especificaciones técnicas del Proyecto Arquitectónico, los acabados de la obra, el cumplimiento de los parámetros urbanísticos y edificatorios exigibles para edificar en el inmueble correspondiente. Asimismo, es responsable de que sus planos, y los elaborados por los otros profesionales responsables del Proyecto, sean compatibles entre sí.

- El Ingeniero Civil es responsable del Diseño Estructural de una Edificación, esto comprende: Los cálculos, las dimensiones de los componentes estructurales, las especificaciones técnicas del Proyecto Estructural, y las consideraciones de diseño sismorresistente. Asimismo, es responsable de la correspondencia de su proyecto de estructuras con el Estudio de Suelos del inmueble materia de la ejecución del Proyecto.

- El Ingeniero Sanitario, el Ingeniero Electricista, el Ingeniero Electromecánico y demás Ingenieros especialistas, son responsables del Diseño de la Instalación que le corresponda según su especialidad, los cuales comprenden: Los cálculos, las dimensiones de los componentes y especificaciones técnicas del Proyecto de su especialidad. Asimismo, son

responsables de que sus respectivos proyectos se adecuen a las características de las redes públicas, a la factibilidad de los servicios, y a las normas técnicas vigentes.

- **Responsabilidad del Gerente del Proyecto:** El gerente del proyecto es responsable de estar capacitado y gozar de experiencia suficiente para asumir la gerencia, deberá estar acreditado por el Colegio Profesional al que pertenece, disponer de profesionales calificados para los diferentes procesos que incluye el desarrollo del proyecto, resolver las contingencias que se produzcan y definir eventuales modificaciones que sean exigidas por el proceso de supervisión, revisión o aprobación de alguna de las etapas del Proyecto.

- **Responsabilidad del Constructor:** El constructor es responsable de ejecutar la obra con sujeción al proyecto y a las normas vigentes, disponer de la organización e infraestructura que garantice el logro de las metas de la obra, designar al profesional responsable de la construcción que asumirá la representación técnica del constructor en la obra, asignar a la obra los medios humanos y materiales suficientes para culminar los trabajos dentro del plazo del Contrato, teniendo en cuenta el presupuesto aprobado y el nivel de calidad requerido, formalizar las subcontrataciones de partes e instalaciones de la obra dentro de los límites pactados en el Contrato y de entregar al cliente la información documentada sobre los trabajos ejecutados.

A su vez, es responsable de las fallas, errores o defectos de la construcción, - incluyendo las obras ejecutadas por subcontratistas - y por el uso de materiales o insumos defectuosos.

- **Profesional responsable de obra:** Es responsable de dirigir la obra asegurándose que la ejecución de la misma, se realice de conformidad con el proyecto aprobado y la licencia respectiva, y cumpla con lo normado en el presente Reglamento.

- **Responsabilidad del Proveedor:** El proveedor será responsable de demostrar que está calificado y que su producto cumple con los requisitos establecidos en las especificaciones técnicas, informarse sobre las características de calidad del servicio, insumos, recursos y producto terminado solicitado, informarse de las especificaciones técnicas, códigos o normas técnicas aplicables al producto solicitado, informarse y comunicar al constructor que cumplirá con los controles, pruebas y ensayos aplicables a su producto o servicio, asistir al cliente en el uso y mantenimiento del producto o servicio entregado y ofrecer garantías sobre sus productos.

- **Responsabilidad del Subcontratista:** El Subcontratista es responsable de cumplir lo pactado en el subcontrato para la ejecución de los trabajos comprometidos, esto es: elaborar y completar los registros que demuestren objetivamente el cumplimiento de los requisitos pactados en el Subcontrato, informarse de las características de calidad del servicio, insumos, recursos, y producto terminado solicitado, asesorar a su cliente en todo lo relacionado a las pruebas, ensayos, compromiso y otros que aseguren la calidad del servicio y/o producto solicitado.

- **Responsabilidad del Supervisor de Obra:** Es responsable de revisar la documentación del Proyecto elaborado por los profesionales responsables del mismo, con la finalidad de planificar y asistir preventivamente al propietario o a quien lo contrate, revisar la calificación del personal del Contratista, Proveedor o Subcontratistas que participen en el Proyecto de Construcción, asegurar la ejecución de las pruebas, controles y ensayos, previstos en las especificaciones del Proyecto, emitir reportes que señalen el grado de cumplimiento de los requisitos especificados en la documentación del Proyecto y participar en el proceso de recepción de las etapas del Proyecto a nombre del propietario.

- **Responsabilidad de las municipalidades:** Las municipalidades deberán contar con los instrumentos de planificación que definan los parámetros urbanísticos y edificatorios, dar celeridad y simplificar administrativamente los tramites de consultas y autorizaciones de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, designar Inspectores Técnicos Municipales, los cuales se encargan de efectuar el Control Urbano, comprobar que el Proyecto ha sido ejecutado de acuerdo con los planos y especificaciones aprobados en la oportunidad en que fue otorgada la licencia de Habilitación Urbana o de Edificación, según corresponda, entre otros.

- **Responsables de la revisión de proyectos:** Son responsables de los dictámenes que emiten, con sujeción a las normas contenidas en el presente Reglamento, al Plan Urbano, y las disposiciones legales que competen a la ejecución de Habilitaciones Urbanas y de edificaciones y no podrán intervenir en la evaluación de un Proyecto en el que hayan participado como Profesional Responsable del Proyecto, Profesional Responsable de la Obra, Supervisor, Constructor o Propietario.

- **Responsabilidad del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento:** Tiene la responsabilidad de fiscalizar y supervisar el cumplimiento del marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, de acuerdo a su Ley de creación y a los Reglamentos respectivos.

## **Ley General de Urbanismo y Construcciones de Chile**

La Ley General de Urbanismo, que rige en Chile, es aquella normativa jurídica a la que se refiere al momento de mencionar a las infracciones y sanciones contempladas por parte de la Administración Pública. A diferencia del Estado ecuatoriano, las mismas son de carácter legal, siendo de un rango superior y aplicable a nivel nacional, no sectorial, por lo que su indicador general permite que sean más accesibles y que la ciudadanía pueda conocer sobre ellas.

Contiene normas precisas acerca de la responsabilidad urbanística, además de las sanciones e infracciones respectivas a este hecho, dispuestas en el artículo IV de la ley, a partir del articulado número 20 que reza:

**Artículo 20.-** Toda infracción a las disposiciones de esta ley, a su ordenanza general y los instrumentos de planificación territorial que se apliquen en las respectivas comunas, será sancionada con multa, a beneficio municipal, no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra, a que se refiere el artículo 126 de la presente ley. En caso de no existir presupuesto, el juez podrá disponer la tasación de la obra por parte de un perito o aplicar una multa que no será inferior a una ni superior a cien unidades tributarias mensuales. Todo lo anterior es sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, según procediere, a menos que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra.

El presupuesto de la obra, en el Estado ecuatoriano, es lo que se llama en la Ordenanza Sustitutiva de Edificaciones y Construcciones del Cantón Guayaquil, el Valor del mercado del total de lo invertido. Se observa que las multas contienen rangos muy diferentes a las aplicables en el Ecuador, que solo varía entre el 5 y 10% de total de lo antedicho:

La municipalidad que corresponda, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva o cualquier persona podrán denunciar ante el Juzgado de Policía Local correspondiente, el incumplimiento de las disposiciones aludidas en el inciso anterior. La denuncia deberá ser fundada y acompañarse de los medios probatorios de que se disponga.

Las acciones relativas a las infracciones a que se refiere este artículo, prescribirán al momento de la recepción de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales.

La Policía Local son los Comisarios, aquellos encargados de ejercer la potestad sancionadora de manera competente.

**Artículo 21.-** Las infracciones a las disposiciones de esta ley, de su ordenanza general y de los instrumentos de planificación territorial serán de conocimiento del Juez de Policía Local respectivo. Tratándose de la responsabilidad de las personas jurídicas se estará a lo dispuesto en el artículo 28 de la ley N° 18.287. En caso de disolución, mientras esté pendiente el plazo de prescripción, las acciones se seguirán en contra de los que eran sus representantes legales a la fecha de la infracción.

Las sanciones contempladas en esta ley No. 18.287, es el seguimiento de un proceso administrativo en contra de su administrador(es) o quienes estuviesen a cargo de su dirección e, incluso si es imposible completar la determinación de esta persona, se tomará a cualquiera de sus miembros. Además de la disolución de la persona jurídica, quien también será responsable administrativamente.

**Artículo 22.-** Los funcionarios fiscales y municipales serán civil, criminal y administrativamente responsables de los actos, resoluciones u omisiones ilegales que cometan en la aplicación de esta ley.

Como responsabilidad criminal, entendemos a la imposición de sanciones penales por acción u omisión en su ejercicio público.

**Artículo 23.-** El Ministerio de Vivienda y Urbanismo o los Secretarios Regionales del mismo podrán requerir del Consejo de Defensa del Estado la iniciación de las acciones criminales que procedan, cuando comprobaren que el alcalde de una Municipalidad ha incurrido en violaciones de las disposiciones de la presente ley, su Ordenanza General u Ordenanzas Locales, sin que sea necesaria, para estos efectos, la declaración previa de ilegalidad de los decretos del alcalde.

Será causal de remoción de los alcaldes el incumplimiento de las obligaciones que impone la presente ley, especialmente en los casos de interferencia en el procedimiento de denuncia y sanciones contemplado en este Capítulo.

La ley, además de acarrear sanciones administrativas, implica taxativamente, cual es el accionar que tendrá un diferente grado de responsabilidad.

Artículo 24.- Los notarios y Conservadores de Bienes Raíces que otorgaren escrituras o efectuaren inscripciones en sus registros en contravención a las disposiciones de esta ley y de las Ordenanzas incurrirán en la pena de suspensión de su oficio hasta el término de seis meses, sin perjuicio de las responsabilidades civiles que pudieren afectarles. La suspensión será decretada por la Corte de Apelaciones respectiva.

La suspensión del oficio, es una sanción que, previa sentencia de la Corte de Apelaciones, se presenta por la omisión de aplicación de los principios indicados explícitamente en la normativa, contraviniendo al orden público. Esta sanción es una de las más graves en dicho capítulo, incluso el régimen ecuatoriano, no contiene este paso previo a la destitución.

**Artículo 25.-** El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, respecto de las viviendas que cuenten con financiamiento estatal para su construcción o adquisición, deberá disponer, para cada programa, en la forma que el respectivo reglamento determine, los mecanismos que aseguren la calidad de la construcción.

En estos mismos casos, los Servicios de Vivienda y Urbanización, directamente o a través de terceros, podrán hacerse parte en las causas a que dieren lugar las acciones a que se refiere el inciso final del artículo 18.

A pesar de la supuesta especificación a la que refieren los autores chilenos, refiriéndose a la presente ley, los ámbitos son bastante generales en comparación con la Ordenanza Aplicable en el Cantón Guayaquil, siendo tal vez poco efectiva por la ambigüedad que esta podría conllevar en cuanto a las sanciones administrativas, que están sujetas al criterio del encargado de emisión de las resoluciones.

A manera de conclusión teórica sobre el primer acápite del desarrollo sobre los antecedentes y fundamentos teóricos del objeto de estudio tratado hasta ahora; se afirma que la Administración Pública ve legitimado su *ius puniendi* en la necesidad misma de regular a sus administrados, y se diferencia del ámbito penal por las finalidades que tienen, ya que el primero propugna asegurar el óptimo desarrollo de la

sociedad en vez del segundo que busca garantizar bienes jurídicos protegidos en leyes penales. La aplicación de este derecho, para que llegue a tener carácter constitucional debe cumplir con los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, culpabilidad, prohibición de doble juzgamiento, *non reformatio in peius* y al debido proceso administrativo. Si no se llegaren a cumplir estas directrices, el proceso que se esté llevando a cabo puede recaer en nulidad o inconstitucionalidad.

Basándose en el principio de proporcionalidad en la aplicación de sanciones administrativas, se tomó como referencia la Ordenanza Sustitutiva de Edificaciones y Construcciones del Cantón Guayaquil contempla los castigos de suspensión de la obra, multas, revocación de la aprobación de planos, revocación del Registro de Construcción, la demolición de obras, la suspensión de los servicios de energía eléctrica y telefonía, y las destituciones. Se demuestra así, con la correspondiente fundamentación, que, dentro del marco jurídico ecuatoriano, cada GAD es el responsable y facultado a tipificar sanciones de índole administrativa, siempre y cuando estén en armonía con los preceptos constitucionales, legales y los instrumentos internacionales correspondientes. Desde el Derecho Comparado, se ha apreciado que existen estados como el chileno en el que las infracciones y sanciones administrativas para construcciones están reguladas con el peso de una ley aprobada por el poder legislativo. Por otro lado, Perú en esta materia específica a través de un decreto emanado por el primer mandatario del país como se pudo apreciar en el panorama legal peruano.

### **Marco Metodológico del Trabajo de Investigación**

El presente trabajo sigue una metodología de investigación con enfoque cualitativo; de tipo descriptiva para la caracterización epistemológica y contextual, es decir, los antecedentes y fundamentos teóricos de la Doctrina del Derecho Administrativo Sancionador aplicado al contexto de las construcciones, constituyéndose en un Estudio de Caso de carácter teórico al abordar un problema o pregunta de investigación eminentemente teórico, consecuentemente, un análisis, reflexión acerca de la problemática teórica expuesta en la Doctrina del Derecho

Administrativo Sancionador, lo que permitió determinar las categorías de la investigación presente y las variables que se presentan a continuación:

Variable independiente: *“Procedimiento Administrativo Sancionador”*

Variable dependiente: *“Procedimiento de los GAD’s para sancionar en el ámbito de las construcciones”*.

### ***Métodos y Técnicas***

Se aplicó para el tratamiento del proceso de investigación del caso teórico, los siguientes métodos teóricos de investigación:

-Histórico-Lógico: para la determinación de los antecedentes teóricos de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en Construcciones.

-Analítico-Sintético: en la fundamentación teórica del Derecho Administrativo Sancionador aplicado a las sanciones administrativas relacionadas a las infracciones en construcciones.

-Crítico-Propositivo: para determinar una posición teórica y proponer una forma de intervención en la doctrina del Derecho Administrativo Sancionador en el Ecuador y, que sustente la solución del problema científico.

-Holístico-Dialéctico: para la interpretación de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en Construcciones y la interpretación de la causa del vacío legal en la potestad sancionadora de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto a las construcciones.

Como técnicas del nivel empírico de la investigación para tratamiento de la información, se consideró la técnica del Análisis Documental en las fuentes referenciales como libros y tratados de la Doctrina del Derecho Administrativo Sancionador, publicaciones científicas y otros como documentos legales que contienen Leyes y Ordenanzas; para revelar las categorías, relaciones esenciales y las manifestaciones de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública aplicado a las Construcciones.



El método de modelación, para el diseño de la propuesta de intervención, contextualizada para el país, presentada y estructurada en: a.- Antecedente; b.- Justificación; c.- Caracterización; d.- Fundamentación Jurídica; e.- Objetivo o propósito; f.- Funciones; Componentes a regular;

### ***Universo y Muestra***

El universo está conformado por los Arts. 2, 14, 18, 29, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259 y 260 del Código Orgánico Administrativo COA.

La muestra está conformada por los Arts. 2, 14, 18, 29 y 248 del Código Orgánico Administrativo COA.

### ***Hipótesis de Estudio***

*“El procedimiento Administrativo Sancionador no está siendo contemplado por los GAD’s en el ámbito de las construcciones lo que posiblemente constituye un vicio legal y vulnera los derechos de los usuarios, ya que cada GAD crea ordenanzas a su discreción sin el principio de tipicidad”.*

Variable independiente:

Procedimiento Administrativo Sancionador

Variable dependiente:

Procedimiento de los GAD’s para sancionar en el ámbito de las construcciones.

### ***Definición conceptual de las variables***

Procedimiento Administrativo Sancionador.- “El Procedimiento Administrativo Sancionador es el procedimiento que ha de tramitar la administración pública cuando pretenda imponer una sanción administrativa, es decir cuando ejerza la llamada potestad sancionadora (...)” (p.13)

Procedimiento Administrativo de los GAD’s para sancionar en el ámbito de las construcciones.- El procedimiento está a cargo del comisario municipal, quien solicita la documentación aprobada para la construcción, si la posee se archiva la causa, de lo

contrario se realiza un acta para la imposición de la sanción de carácter pecuniaria (multa).

### ***Definición operacional de las variables***

Procedimiento Administrativo Sancionador.-

- Principio de Interdicción de la Arbitrariedad.
- Notificación de los hechos imputados por acción u omisión, mediante un documento emitido por autoridad competente.
- Infracciones que deben estar tipificadas en normativa específica.
- Sanciones a imponer.
- Deber de cumplir y aplicar la Constitución, como principio general del Derecho.
- Principio de Juridicidad, la actuación administrativa se somete a la Constitución, instrumentos internacionales, a la ley, a los principios y a jurisprudencia aplicable.
- Principio de tipicidad, el que indica que constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales.

Procedimiento Administrativo de los GAD's para sancionar en el ámbito de las construcciones.-

- Responsabilidades del propietario.
- Permiso o licencia de construcción.
- Inspectores Municipales.
- Juzgamiento.
- Sanciones.

### ***Construcción del Instrumento de recopilación de análisis de datos – Guía de***

#### ***Observación***

VARIABLES DE LA HIPOTESIS	NORMATIVA JURIDICA	DIMENSIONES/CARACTERISTICAS	CRITERIO DE ANALISIS	OBSERVACIONES/Análisis de Datos
---------------------------	--------------------	-----------------------------	----------------------	---------------------------------

Procedimiento Administrativo Sancionador	Art. 18 del COA	Principio de Interdicción de la Arbitrariedad: actos administrativos conforme a los principios de juridicidad e igualdad. Se observan los derechos individuales y se aplicará la motivación y razonabilidad	- Observado	Este principio garantiza que ninguna autoridad administrativa puede afectar arbitrariamente el derecho del administrado y concuerda con el principio de juridicidad para evitar la arbitrariedad al momento de juzgar al administrado por alguna acción u omisión de carácter administrativa en el ámbito de las construcciones
	Art. 248 COA	Notificación de los hechos imputados por acción u omisión, mediante un documento emitido por autoridad competente	- Parcialmente Observado	El administrado debe ser notificado por la acción u omisión del hecho, ya que en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que haya mediado el procedimiento administrativo correspondiente (seguridad jurídica), pero en practica en muchas ocasiones no se logra dar con individualidad y domicilio del administrado y proceso continua hasta llegar a una sanción (multa)
		Infracciones que deben estar tipificadas en normativa específica	- Observado	Las infracciones son el ilícito administrativo, el cual debe encuadrar en la normativa específica para que sean susceptibles de sanción administrativa
		Sanciones a imponer	- Parcialmente Observado	Sanciones de carácter pecuniario dependiendo del grado del ilícito o infracción administrativa, pero en muchos casos el administrado presenta sus recursos administrativos (impugnaciones) y la sanción es eliminada o reducida parcialmente
	Art. 2 COA	Deber de cumplir y aplicar la Constitución, como principio general del Derecho	- Observado	Ninguna normativa específica puede ir en contra de la Constitución; es más ésta debe encuadrar, cumplir y aplicar sus preceptos como normativa madre

	Art. 14 COA	Principio de Juridicidad, la actuación administrativa se somete a la Constitución, instrumentos internacionales, a la ley, a los principios y a jurisprudencia aplicable	- Parcialmente Observado	Este principio es parcialmente observados, ya que la actuación administrativa ecuatoriana a través de los funcionarios públicos que ejercen el poder punitivo del Estado, aplican el ordenamiento jurídico aplicable al ámbito de las construcciones en muchos casos sin tomar en consideración normativas y jurisprudencias
	Art. 29 COA	Principio de tipicidad, el que indica que constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales	- No Observado	Los GAD's al emitir ordenanzas municipales han omitido el principio de tipicidad, ya que dichas ordenanzas no están fundamentadas en una Ley, por lo que es necesario establecer un ordenamiento jurídico a nivel nacional (Ley), que contenga el procedimiento para regular las infracciones administrativas con sus respectivas sanciones

VARIABLES DE LA HIPOTESIS	DIMENSIONES CARACTERISTICAS	Criterios de Analisis CONTEMPLADO				OBSERVACIONES/ Análisis de Datos
		Ecuador (Gye)		Chile		
		si	no	si	no	
Procedimiento de los GAD's para sancionar en el ámbito de las construcciones	Responsabilidades del propietario	X		x		El propietario conjuntamente con el Arquitecto son los responsables de firmar los planos y documentos relacionados con el fin de obtener el permiso o licencia de construcción, por esta razón, durante la obra todas las decisiones deben quedar registradas en documentos que llevan su firma
	Permiso o licencia de construcción	X		x		Este es el documento esencial emitido por los GAD's, que se requiere para el inicio de una construcción sea ésta obra menor, nueva edificación, reparación, ampliación o remodelación
	Inspectores Municipales	X		x		Son los técnicos encargados de efectuar el control en las construcciones, motivo por el cual son quienes realizan la inspección y solicitan los documentos inherentes a la obra (permiso de construcción), de no contar con estos, el inspector emite una citación
	Juzgamiento	X		x		En Ecuador el juzgamiento lo realiza el comisario municipal, en Chile el juzgamiento es realizado por el Juzgado policial local en virtud que la norma de urbanismo chilena tiene carácter legal; en ambos casos se solicita la documentación aprobada para la construcción, si la posee se archiva la causa, de lo contrario se realiza un acta para la imposición de la sanción

	Sanciones	X		x	Luego de probada la infracción se sanciona al propietario o responsable de la obra con una multa de carácter pecuniario, la cual será a beneficio del GAD, esta sanción puede ser complementaria a otra que persiga el correcto funcionamiento y ejecución de la obra, la imposición de la multa no subsana la infracción; es más la sanción acarrea la paralización y hasta demolición de todo o en parte de la construcción
--	-----------	---	--	---	---

### ***Análisis e Interpretación de Resultados***

El Procedimiento Administrativo Sancionador se contempla para el caso de Ecuador bajo la figura del cuerpo jurídico denominado Código Orgánico Administrativo (COA), expedido en 2018, de donde se sintetiza que el COA se rige por el principio de legalidad, según el cual, ninguna autoridad administrativa del Estado puede afectar arbitrariamente los derechos de los administrados, en concordancia al art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, y en resonancia al art. 18 del mismo COA, que establece el principio de interdicción de la arbitrariedad y el art. 248 para la garantía del debido procedimiento sancionador, como la notificación de los hechos imputados por acción u omisión y sus infracciones y de las sanciones a imponer, de carácter administrativa, entre otros. Los artículos 2 y 14 del COA establecen el deber de cumplir y aplicar la Constitución y los instrumentos internacionales.

Desde el punto de vista doctrinal de la potestad sancionadora de la administración y los principios que la rigen entre ellos, el principio de legalidad y el principio de tipicidad, esto no ha sido tomado en cuenta, pues los GAD's han emitido y emiten ordenanzas cuyos procedimientos sancionadores omiten un fundamento principal, universal, de la seguridad del ordenamiento jurídico, el **principio de tipicidad** contemplado en el art. 29 del COA: *Principio de tipicidad. 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.* Evidentemente, uno de los vacíos de las ordenanzas municipales que genera el legislador al emitir las ordenanzas, es que estas violan el principio de tipicidad contemplado en el COA, y de carácter universal en la aplicación

de la ley en toda la administración Pública del Estado. En conclusión, este pronunciamiento da paso a la no aplicación del procedimiento sancionador establecido en el COA, afecta directamente el ámbito subjetivo y material de aplicación del COA.

***Propuesta sustentada en el Principio de Tipicidad de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública***

**Antecedentes**

La presente propuesta está basada en los resultados del estudio de caso y se constituye como antecedente desde el punto de vista doctrinal de la potestad sancionadora de la administración pública y los principios que la rigen entre ellos, el principio de legalidad y el principio de tipicidad, a valorar y profundizar en el Código Orgánico Administrativo del Ecuador.

**Título del Cuerpo Jurídico**

“Creación de la Ley Regulatoria de los Actos Administrativos Sancionatorios en el ámbito de las Construcciones bajo Jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”

**Justificación y Objetivo**

En el desarrollo del estudio se deja claro la necesidad de establecer un procedimiento para regular en el campo administrativo sancionador del Estado, como mecanismo que coadyuve a resolver el vacío legal surgido al omitir el principio de tipicidad en las Ordenanzas Municipales, con el propósito u objetivo de crear un cuerpo jurídico para el Ecuador en materia de sanciones e infracciones administrativas relacionadas a las construcciones en concordancia con el art. 29 del COA.

### **Fundamentación Jurídica.**

Se abstrae del fundamento teórico de la investigación, y se fundamenta en la doctrina del Derecho Público y la teoría del Derecho Administrativo Sancionador, los principios del Procedimiento Administrativo Sancionatorio, con énfasis en la aplicación del principio de Legalidad y Tipicidad; la Constitución de la República del Ecuador, el COOTAD, el COA.

### **Caracterización.**

La Creación del cuerpo jurídico a manera de Ley se caracteriza por resolver el vacío legal creado al centralizar la potestad sancionadora de los GAD's, cuyas ordenanzas no consideran el principio de tipicidad que ordena que toda infracción esté contemplada en la ley para su posterior sanción. Se propone el método dogmático para los fines siguientes a contemplar en la creación de la Ley: determinar las bases, las características de las sanciones administrativas, la delimitación de éstas, el ámbito de competencia de los órganos de control, la aplicación y procedimiento y finalmente la prescripción y la impugnación. Completar apuntes chana sobre componentes

### **Argumento Jurídico**

Regular los procedimientos administrativos sancionatorios contenidos en ordenanzas municipales en concordancia con el artículo 29 del Código Orgánico Administrativo sobre el principio de tipicidad. El marco ecuatoriano presenta un sistema complejo en el que se le ha asignado ese poder a cada cantón, descentralizando la administración del poder sancionador en el tema específico de las construcciones.

### **Argumento Teleológico**

La aplicación de los procedimientos administrativos sancionatorios en las construcciones, con criterios de respeto al ordenamiento jurídica y a los principios del derecho administrativo, de manera justa, proporcional, legítima con el fin último de descongestionar reclamos, diferencias y quejas interpuestas en sede administrativa por el administrado.



## Conclusiones

El Procedimiento Administrativo Sancionador es un procedimiento regulador de la potestad sancionadora de la Administración Pública, originada en el *Ius Puniendi* del Estado y es aplicado en Ecuador acorde al Código Orgánico Administrativo para garantizar y precautelar los derechos del usuario o administrado con criterios de eficiencia y cumpliendo con los principios de la administración sancionadora; y, se aplica en caso de que el ciudadano cometa por acción u omisión una conducta antijurídica o una infracción administrativa y ésta ha de someterse al procedimiento sancionador, prevaleciendo el debido proceso, constituyéndose entonces el COA en un procedimiento sancionador en el cuerpo jurídico práctico en función de otro procedimiento contemplado en otras normativas especiales.

Sobre la situación actual del procedimiento administrativo sancionador en la legislación cantonal de los GAD, la emisión de ordenanzas municipales por parte de estos son mecanismos jurídicos que, desde el Derecho Administrativo Público utilizan, dada su autonomía, para sancionar los actos de infracción en el ámbito de las construcciones, lo que denota que cualquier infracción a sancionar, debe estar estipulada en la ley, respetando el principio de legalidad y tipicidad como principios de la seguridad jurídica del Estado. Así, en esta investigación se sostuvo hipotéticamente y se comprobó, al establecer el análisis jurídico del pronunciamiento del artículo 29 del COA y se afirma entonces que existe un vacío legal: si las infracciones administrativas contenidas en una ordenanza municipal atentan o están en contra del art. 29 en mención.

Resulta necesaria la intervención para regular a través de la creación de un cuerpo jurídico, normativo, con carácter de Ley Regulatoria para dichas infracciones puesto que el tratamiento especial que otorgan las distintas ordenanzas no se suprimirían, sino que se limitarían a cuestiones más específicas y particulares. De esa forma, la Ley seguiría imponiendo a cada cantón la obligación de emitir ordenanzas

que se encarguen de la imposición de sanciones en los grados que cada cantón, en función de sus necesidades particulares, así lo dispongan.

### **Recomendaciones**

Para la implementación de la Ley Regulatoria propuesta debe orientarse metodológica y dogmáticamente su respectivo Reglamento General donde se considere la autonomía que cada cantón posee y ejecuta por medio de sus respectivas ordenanzas los procedimientos particulares relacionados a la construcción, con el respectivo aseguramiento seguridad jurídico sobre el tema. Pese a todo lo tratado, debemos recordar que todas las recomendaciones desarrolladas en este trabajo no traspasan la esfera de lo teórico y de lo conceptual.

## Referencias

- Bermúdez, J. (2011). *Derecho administrativo general*, 2ª edición, Legal Publishing, Santiago de Chile, p. 273.
- Blanquer, D. (1998). *Introducción al Derecho Administrativo*. Tirant lo Blanch, Valencia, p. 397.
- Bourdieu, P; Teubner, G. (2000). *La Fuerza del Derecho*. Siglo del Hombre Editores/Ediciones Uniandes, Bogotá, p. 36.
- Cano Campos T. (1995), *Derecho Administrativo Sancionador*, Revista Española de Derecho Constitucional, No. 43/1995, p. 23.
- CCE, Sentencia No. 004-17-SIN-CC, Caso No. 0028-10-IN, de 8/3/2017, p. 22.
- Cordero Quinzacara, E., Aldunate Lizana, E. (2012). *Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, No. XXXIX, p. 339.  
<http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/v39n2.a23>
- De Palma del Teso, A. (2001). *La Culpabilidad*, Justicia administrativa, Revista de Derecho Administrativo, No. 1, p. 30.
- Donzis, R. (2006). *La Eficacia Social de las Normas Jurídicas*, Revista electrónica de Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas, No. 4, pp. 6-24  
[http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/re\\_tpenj\\_004.pdf](http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/re_tpenj_004.pdf)
- Esteve Pardo, J. (2011). *Lecciones de Derecho administrativo*. Marcial Pons, Barcelona, 2011, pp. 99 – 100.
- Galarza, J.; Jácome, M. (2016). *Aplicación de la mediación para el tratamiento derivado de las infracciones administrativas en el Distrito Metropolitano de Quito*. [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar].  
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5820/1/T2388-MDA-Galarza-Aplicacion.pdf>

Gamero Casado, E., Fernández Ramos, S. (2003). *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, p. 335 – 336.

Gascón Abellán, M. (1998). *Imperio de la Ley. Motivos para un desencanto*. Jueces para la democracia, No. 32/1998, pp. 25-36.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=174752>

Gómez Lara, C. (2006). *El Debido Proceso como Derecho Humano*, en Nuria González Martín (coord.), Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau, tomo II, UNAM, pp. 341-357.

Gómez Pevajeau, C.A. (2002). *Dogmática del Derecho disciplinario*. Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá. p.227

Gonsálbez Pequeño, H. (2013). *El Procedimiento Administrativo Sancionador*”, Dykinson, p. 13.

#### Ley General de Urbanismo y Construcciones Chile

Linde Paniagua, E. (2010). *Fundamentos de Derecho Administrativo: del Derecho del poder al Derecho de los ciudadanos*, 2ª edición, Colex, p. 104

Marcheco Acuña, B. (2009), Benjamín, *El control judicial de la potestad discrecional de la administración pública en Cuba*, Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, No. 110, pp. 57-75.

Marcilla Córdoba, G. *Imperio de la Ley*, Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, No. 5/2013-2014, pp. 177-185.  
<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2177>

Márquez Banqué, M. (2017). *Problemas de Legitimación del Derecho Penal del Miedo*”, Política Criminal, No. 24, p. 719.

Mir Puig, S. (2003). *Introducción a las bases del derecho penal*. Montevideo: B y F, p. 27.

Muñoz Machado, S. (2006). *Tratado de Derecho administrativo y Derecho Público General*, tomo I, 2ª edición, Iustel, Madrid, p. 34.

- Muñoz Machado, S. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo I, 2ª edición, Iustel, Madrid, p. 124.
- Nieto, A. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª edición, Tecnos, Madrid, p. 351
- Nino, C.S. (2003). *Introducción al Análisis del Derecho*. 2ª edición, Astrea, Buenos Aires. p. 1
- Oliveros Grijalva, M. (2010). *La Potestad Sancionadora Disciplinaria en el Magisterio Nacional: Estado actual y Perspectiva*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, p. 33.
- Ossa Arbeláez, J. (2009). *Derecho Administrativo Sancionador*; Bogotá: LEGIS S.A., Segunda Edición, p. 963.
- Pareja Alfonso, L. (2010). *Lecciones de Derecho Administrativo*. 3ª edición, tirant lo blanch, Valencia, p. 681-685.
- Pérez Nieto, R.; Baeza, M. (2008). *Principios de Derecho Administrativo Sancionador*, Vol. 1. Madrid: Consejo General del Poder Policial/Fundación Wellington. p. 351.
- Ramírez Torrado, M. (2009). *La reserva de ley en materia sancionadora administrativa colombiana*, Revista Jurídica de la Universidad de Calda, Vol. 6, No. 1, pp. 138 – 152. <https://www.redalyc.org/pdf/1290/129012572009>
- Ramírez Torrado, M.L. (2010). *Reflexiones acerca del Principio de Proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador Colombiano*. Revista Estudios Socio-Jurídicos, No. 1, Universidad de Rosario, Argentina, p. 169
- Reglamento Nacional de Edificaciones Perú.
- Rojas Franco, E. (2011). *El debido procedimiento administrativo*, Revista Derecho PUCP, No. 67, pp. 177- 188. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3147>

Sánchez Morón, M. (2010). *Derecho administrativo*, Parte general, 6ª edición, Tecnos, Madrid, p. 676.

Segura Soto, R. (2014). *Naturaleza jurídica y fundamento constitucional de la potestad punitiva de la administración del Estado*, Revista de Derechos Fundamentales, No. 11, Universidad de Viña del Mar, pp. 163- 194.

Wray, A. (2000). *El debido Proceso en la Constitución*, IurisDictio, No. 1, Universidad San Francisco de Quito.

Zavala Egas, J. (2005). *Derecho Administrativo del Ecuador*. Edino, Quito, p. 45.

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Roxana Eugenia Paredes Romero con C.C: # 070433441-6 autora del trabajo de titulación: Infracciones y Sanciones Administrativas relacionadas a las construcciones. Previo a la obtención del título de **Magister en Derecho Administrativo** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, 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 titulación 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 SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 28 octubre del 2021.

f. \_\_\_\_\_

Roxana Eugenia Paredes Romero

C.C: 070433441-6



<b>REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA</b>			
<b>FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN</b>			
<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	Infracciones y Sanciones Administrativas relacionadas a las construcciones		
<b>AUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Roxana Eugenia Paredes Romero		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Abg. Marco Elizalde Jalil, Dra. María Verónica Peña Seminario		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>UNIDAD/FACULTAD:</b>	Sistema de Posgrado		
<b>MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:</b>	Maestría en Derecho Administrativo		
<b>GRADO OBTENIDO:</b>	Magíster en Derecho Administrativo		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	28 de Octubre de 2021	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	56
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	Derecho Administrativo		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Derecho Administrativo Sancionador, Ordenanza Municipal, Principio De Tipicidad, Sanciones Administrativas, Construcciones		
<b>RESUMEN/ABSTRACT</b> (150-250 palabras):	<p>En el Ecuador no existe un cuerpo jurídico específico que resuelva el problema para el ámbito de la construcción sobre los procedimientos administrativos sancionadores acorde a los principios del Derecho Administrativo. Esta investigación se constituye en un estudio de caso teórico, de carácter cualitativa, descriptiva porque se centra en determinar cómo interviene esta doctrina con el proceso establecido en el Código Orgánico Administrativo (COA) respecto a infracciones y en la imposición de las sanciones en el sector de la construcción. Se determinó como objeto de estudio la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en Construcciones para determinar los antecedentes y fundamentos teóricos de la investigación, lo que permitió asumir que aunque cada Gobierno Autónomo Descentralizado en el Ecuador aplica las sanciones en el sector de la construcción dada su autonomía, éstos no están sujetos a regulación concebida en un cuerpo jurídico sancionatorio de la Administración Pública específicamente para el sector de la construcción, generando un vacío legal al omitir el principio de tipicidad establecido en el artículo 29 del COA, consecuentemente cualquier infracción que no esté estipulada en una ley vulnera dicho principio del procedimiento administrativo sancionador. Se estableció como objetivo determinar el mecanismo jurídico desde el Derecho Administrativo Público que permita la regulación de los procedimientos administrativos sancionatorios proporcionales al grado de cometimiento del ilícito de la infracción en el ámbito de la construcción emanadas por los GAD's lo que conllevó a proponer la creación de una Ley que contenga las infracciones administrativas relacionadas a las construcciones, por cuanto las vigentes solo existen en ordenanzas.</p>		
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR(ES):</b>	<b>Teléfono:</b> 0984332113	<b>E-mail:</b> <a href="mailto:chana_paredes@hotmail.com">chana_paredes@hotmail.com</a>	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:</b>	<b>Nombre:</b> Hernández Terán Miguel Antonio		
	<b>Teléfono:</b> 0985219697		
	<b>E-mail:</b> <a href="mailto:mhtjuridico@gmail.com">mhtjuridico@gmail.com</a>		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			