

Tipicidad, proporcionalidad y accesibilidad normativa en las sanciones por construcciones sin permiso: Análisis de tres municipios ecuatorianos

Administrative typicity, proportionality and regulatory accessibility in sanctions for unauthorised construction: An analysis of three Ecuadorian municipalities

 <https://doi.org/10.47230/unesum-ciencias.v10.n3.2026.190-207>

Recibido: 10-05-2026

Aceptado: 10-08-2026

Publicado: 01-10-2026

Luis David Moreano Martínez^{1*}

 <https://orcid.org/0000-0002-5375-0708>

Boris Israel Rodríguez Castillo²

 <https://orcid.org/0009-0004-9198-6000>

María Alejandra Alvear Calderón³

 <https://orcid.org/0009-0006-1525-5892>

1. Maestrante en Derecho Administrativo, Universidad Bolivariana del Ecuador; Latacunga, Ecuador.
2. Maestrante en Derecho Administrativo, Universidad Bolivariana del Ecuador; Cañar, Ecuador.
3. Coordinadora de la Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Bolivariana del Ecuador; Durán, Ecuador.

Volumen: 10

Número: 3

Año: 2026

Paginación: 190-207

URL: <https://revistas.unesum.edu.ec/index.php/unesumciencias/article/view/1183>

***Correspondencia autor:** luis.moreano@utc.edu.ec

RESUMEN

La potestad sancionadora de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en materia de construcciones debe respetar los principios de legalidad, tipicidad, motivación, seguridad jurídica y proporcionalidad. La investigación tuvo como objetivo analizar el cumplimiento de los estándares mínimos de tipicidad y proporcionalidad, así como la accesibilidad de las disposiciones aplicables a las construcciones sin permiso en Quito, Latacunga y El Tambo. Se desarrolló un estudio cualitativo, jurídico-dogmático, documental y comparativo, sustentado en los métodos exegético, sistemático y jurisprudencial. Las disposiciones localizadas se evaluaron mediante una matriz que consideró la precisión de la conducta, la correspondencia entre infracción y consecuencia jurídica, los criterios de graduación, la naturaleza de las medidas administrativas y los componentes del test de proporcionalidad. Los resultados mostraron que Quito presentó un cumplimiento parcial favorable debido a una graduación económica vinculada con la superficie construida; sin embargo, este criterio no consideró suficientemente el daño, el riesgo, la compatibilidad urbanística, la reincidencia, la capacidad económica del responsable ni la posibilidad de regularización. En Latacunga y El Tambo no fue posible efectuar una valoración sustantiva completa por la dispersión normativa, la ausencia de textos sancionadores consolidados y las limitaciones para comprobar su vigencia. Se concluyó que la adecuación jurídica del régimen municipal requiere tipos administrativos precisos, diferenciación de conductas, criterios expresos de graduación, normas accesibles y alternativas menos restrictivas antes de imponer la suspensión total o la demolición.

Palabras clave: Derecho administrativo, Disciplina urbanística, Seguridad jurídica, Gobiernos autónomos descentralizados, Control urbanístico.

ABSTRACT

The sanctioning powers of municipal autonomous decentralised governments in construction matters must comply with the principles of legality, administrative typicity, reasoned decision-making, legal certainty and proportionality. This study aimed to analyse compliance with minimum typicity and proportionality standards, as well as the accessibility of the provisions governing unauthorised construction in Quito, Latacunga and El Tambo. A qualitative, legal-dogmatic, documentary and comparative study was conducted using exegetical, systematic and jurisprudential methods. The identified provisions were assessed through a matrix considering the precision of the prohibited conduct, the correspondence between the infringement and its legal consequence, sanction-graduation criteria, the legal nature of administrative measures and the components of the proportionality test. The results showed that Quito achieved favourable partial compliance due to financial graduation linked to the constructed area; however, this criterion did not sufficiently consider damage, risk, compatibility with urban planning, recidivism, the offender's financial capacity or the possibility of regularisation. In Latacunga and El Tambo, a complete substantive assessment was not possible because of regulatory fragmentation, the absence of consolidated sanctioning texts and limitations in verifying their validity. It was concluded that the legal adequacy of municipal frameworks requires precise administrative definitions, differentiation among prohibited conducts, explicit graduation criteria, accessible regulations and less restrictive alternatives before imposing complete suspension or demolition.

Keywords: Administrative law, Urban planning enforcement, Legal certainty, Autonomous decentralised governments; Urban development control.



Creative Commons Attribution 4.0
International (CC BY 4.0)

Introducción

La regulación y el control de las construcciones forman parte de las competencias atribuidas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales en materia de ordenamiento territorial, uso y ocupación del suelo. El artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce a los municipios la facultad de planificar el desarrollo cantonal, controlar el uso y ocupación del suelo y expedir las ordenanzas necesarias para el ejercicio de sus atribuciones (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008). Estas competencias se desarrollan en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, que regula los instrumentos de planificación urbanística y el control de las actuaciones ejecutadas dentro de cada jurisdicción cantonal (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

El permiso de construcción constituye el mecanismo administrativo mediante el cual la autoridad municipal verifica que una edificación cumpla las condiciones urbanísticas, estructurales, ambientales y funcionales aplicables al predio y al proyecto. Su otorgamiento acredita la conformidad inicial de la obra con la normativa territorial, sin excluir otras obligaciones legales y técnicas (Cordero Quinzacara, 2021). En consecuencia, la ejecución de obras nuevas, ampliaciones, modificaciones o intervenciones sin autorización habilita la actuación de los órganos municipales de control, cuyas consecuencias pueden incluir multas, suspensión de trabajos, clausura, regularización, adecuación técnica, demolición y restitución de las condiciones urbanísticas alteradas. No obstante, esta potestad debe ejercerse conforme a los principios de legalidad, tipicidad, seguridad jurídica, debido proceso, motivación y proporcionalidad previstos en los artículos 76 y 82 de la Constitución y en los artículos 16 y 29 del Código Orgánico Administrativo (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008; Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

La tipicidad exige que la conducta prohibida, el sujeto responsable y la consecuencia jurídica se encuentren definidos con suficiente precisión. Iniciar una obra sin permiso, ampliar una edificación autorizada, modificar los planos aprobados, incumplir una orden de suspensión o construir en un espacio incompatible con el uso del suelo constituyen actuaciones jurídicamente diferentes. Su inclusión dentro de una categoría general puede ampliar el margen interpretativo de la Administración y provocar que situaciones de distinta gravedad reciban consecuencias uniformes. La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que, aunque la tipicidad administrativa admite cierta flexibilidad frente a la tipicidad penal, la norma debe proporcionar certeza suficiente sobre la conducta prohibida y su consecuencia jurídica (Corte Constitucional del Ecuador, 2021b).

De igual manera, la proporcionalidad exige correspondencia entre la naturaleza de la infracción y la intensidad de la respuesta municipal. Una irregularidad formal susceptible de regularización no debería recibir automáticamente el mismo tratamiento que una construcción ejecutada en una zona de riesgo, espacio público, área protegida o suelo incompatible con la planificación. En la Sentencia No. 10-18-IN/21, la Corte Constitucional del Ecuador determinó que imponer una consecuencia uniforme a conductas heterogéneas, sin considerar su naturaleza y gravedad, vulnera el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 76, numeral 6, de la Constitución (Corte Constitucional del Ecuador, 2021a). Este estándar resulta relevante para el control municipal de las construcciones, pues la autoridad debe diferenciar las conductas y considerar alternativas menos restrictivas antes de aplicar medidas intensas o irreversibles, especialmente la suspensión total y la demolición.

La investigación examinó los regímenes municipales de Quito, Latacunga y El Tambo, seleccionados intencionalmente por representar distintas escalas poblacionales e

institucionales: Quito corresponde a un municipio metropolitano de elevada complejidad administrativa; Latacunga representa una escala intermedia; y El Tambo, una municipalidad de menor población. La escala poblacional se utilizó exclusivamente como criterio de selección y no como variable causal de la calidad normativa. El análisis también consideró la accesibilidad, consolidación y trazabilidad de las disposiciones vigentes, debido a que estas condiciones inciden en la posibilidad de identificar las conductas prohibidas, las consecuencias aplicables y las reformas que integran el régimen sancionador.

La revisión exploratoria de la literatura jurídica evidenció una producción relevante sobre potestad sancionadora, tipicidad, proporcionalidad y construcciones no autorizadas, pero una presencia limitada de estudios destinados específicamente a comparar la configuración de infracciones, sanciones y medidas administrativas en ordenanzas municipales ecuatorianas. Esta brecha limita el conocimiento sobre la forma en que la autonomía normativa local ha desarrollado los estándares constitucionales y administrativos aplicables al control de las construcciones sin permiso y sobre la incidencia de la accesibilidad normativa en la previsibilidad del régimen aplicable.

A partir de este problema se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿en qué medida las disposiciones municipales de Quito, Latacunga y El Tambo cumplen los estándares mínimos de tipicidad y proporcionalidad, y cómo inciden su accesibilidad y trazabilidad en la identificación del régimen aplicable a las construcciones sin permiso? El objetivo consistió en analizar el cumplimiento de estos estándares y la accesibilidad de los instrumentos normativos examinados. Como proposición jurídica se planteó que la adecuación del régimen municipal y la posibilidad de verificarla dependen de la precisión con que se describen las conductas, la correspondencia entre infracción y consecuencia, la diferenciación

de los niveles de gravedad, la existencia de criterios de graduación, la disponibilidad de alternativas menos restrictivas y la trazabilidad de las disposiciones vigentes.

Materiales y métodos

Enfoque y diseño de la investigación

La investigación se desarrolló desde un enfoque cualitativo, mediante un diseño jurídico-documental, no experimental y comparativo. Se examinaron normas constitucionales, legislación administrativa y territorial, ordenanzas municipales, jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador y literatura científica relacionada con el derecho administrativo sancionador, la disciplina urbanística y el principio de proporcionalidad.

El estudio fue de carácter jurídico-dogmático, orientado al análisis del contenido, la coherencia interna y la relación sistemática de las disposiciones que regulan la potestad sancionadora de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. La interpretación se sustentó en los principios de legalidad, tipicidad, responsabilidad, seguridad jurídica, motivación y proporcionalidad reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico Administrativo (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008; Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

Los municipios de Quito, Latacunga y El Tambo fueron seleccionados intencionalmente por representar diferentes escalas poblacionales e institucionales. La escala poblacional se empleó exclusivamente como criterio de selección y no como variable causal de la calidad jurídica de las ordenanzas. Las diferencias se examinaron considerando la técnica normativa, la precisión de los tipos administrativos, la correspondencia entre conductas y consecuencias, los criterios de graduación y la accesibilidad de las disposiciones vigentes.

Para sustentar la brecha investigativa se realizó una búsqueda exploratoria en Scopus, Google Scholar, SciELO, Redalyc y

Dialnet mediante los descriptores «potestad sancionadora municipal», «tipicidad administrativa», «principio de proporcionalidad», «construcciones sin permiso», «sanciones urbanísticas» y «ordenanzas municipales», así como sus equivalentes en inglés. Se consideraron publicaciones entre 2016 y 2026, priorizando artículos científicos y estudios jurídicos relacionados con el régimen ecuatoriano.

Métodos de investigación

El método exegético permitió examinar el contenido literal de las disposiciones municipales, identificando los verbos rectores, sujetos responsables, objeto material, circunstancias de ejecución, consecuencias administrativas y remisiones normativas. El método sistemático complementó este análisis mediante la interpretación de cada disposición en relación con las normas sobre licenciamiento urbanístico, control de construcciones, uso y ocupación del suelo, procedimiento sancionador, medidas provisionales, regularización y restablecimiento de la legalidad.

El método comparativo se empleó para establecer semejanzas y diferencias entre los regímenes de Quito, Latacunga y El Tambo mediante categorías comunes. La comparación comprendió las conductas reguladas, responsables, correspondencia entre infracción y consecuencia, cálculo de multas, criterios de graduación, suspensión, regularización, demolición y accesibilidad normativa.

El método jurisprudencial permitió identificar los estándares desarrollados por la Corte Constitucional del Ecuador sobre tipicidad, motivación y proporcionalidad. La Sentencia No. 10-18-IN/21 se utilizó para analizar la diferenciación de las consecuencias según la naturaleza y gravedad de las conductas; la Sentencia No. 34-17-IN/21, para examinar el grado de certeza exigible a la tipificación administrativa y los límites frente a interpretaciones extensivas o discrecionales (Corte Constitucional del Ecuador, 2021a, 2021b).

Conformación del corpus jurídico

El corpus nacional estuvo integrado por la Constitución de la República del Ecuador, particularmente sus artículos 76, 82, 226, 240 y 264 (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008); el Código Orgánico Administrativo, especialmente sus artículos 16 y 29 y las disposiciones relativas al procedimiento administrativo sancionador (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017); y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, en materia de planificación, gestión del suelo y control municipal de las actuaciones urbanísticas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2016).

El corpus jurisprudencial comprendió sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador relacionadas con tipicidad administrativa, diferenciación de conductas, motivación y proporcionalidad. El corpus local estuvo conformado por la Ordenanza Metropolitana No. 095-2025, que codificó el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Concejo Metropolitano de Quito, 2025); la ordenanza de actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y del Plan de Uso y Gestión del Suelo de Latacunga (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Latacunga, 2021); y la ordenanza que sancionó estos instrumentos en El Tambo, junto con los documentos posteriores localizados en su repositorio institucional (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Intercultural El Tambo, 2021).

La búsqueda normativa se cerró el 29 de julio de 2026. Se consultaron el Registro Oficial del Ecuador, gacetas municipales, portales institucionales, repositorios de ordenanzas y secciones de transparencia activa. Para cada instrumento se registraron denominación, órgano emisor, fecha de aprobación, medio de publicación, reformas identificadas, enlace y fecha de acceso. Las disposiciones previamente identificadas fueron sometidas a nueva comprobación de fuente, contenido y vigencia; aquellas cuya

vigencia no pudo verificarse de manera concluyente fueron registradas como antecedentes y no se utilizaron para formular valoraciones sustantivas definitivas.

No se presentaron solicitudes de acceso a la información pública durante el periodo de búsqueda. Esta circunstancia constituyó una limitación para reconstruir integralmente los regímenes de Latacunga y El Tambo, cuyos portales institucionales no ofrecían versiones consolidadas de todas las disposiciones, reformas y remisiones aplicables.

Criterios de selección documental

La selección documental fue intencional. Se incluyeron disposiciones que: a) pertenecieran a instrumentos normativos emitidos por los municipios seleccionados; b) estuvieran relacionadas con permisos o autorizaciones de construcción; c) describieran conductas vinculadas con obras ejecutadas sin autorización o en contradicción con la licencia concedida; d) establecieran multas, suspensión, clausura, adecuación, regularización, demolición u otra consecuencia administrativa; y e) permitieran comprobar razonablemente su origen, publicación y vigencia.

Se excluyeron disposiciones derogadas, proyectos normativos no aprobados, documentos sin identificación oficial y normas cuya vigencia no pudo verificarse. Estas últimas fueron registradas únicamente como antecedentes documentales.

Unidad de análisis y definición operativa

La unidad de análisis estuvo constituida por cada artículo, inciso, numeral o disposición que describiera una conducta relacionada con una construcción sin permiso o estableciera una consecuencia jurídica aplicable. Se consideraron tanto las sanciones en sentido estricto como las medidas preventivas, correctivas, ejecutivas y restaurativas, conforme a la diferenciación formulada por Boutaud Scheuermann (2022).

Para efectos del estudio, la expresión construcción sin permiso comprendió las obras nuevas iniciadas sin autorización municipal, ampliaciones ejecutadas sin licencia, modificaciones contrarias a los planos aprobados, intervenciones realizadas sin cumplir las condiciones del permiso y continuación de trabajos después de una orden de suspensión, cuando estas conductas estuvieran vinculadas expresamente con el régimen de control constructivo. Esta definición permitió identificar disposiciones equivalentes pese a las distintas denominaciones empleadas para autorización, licencia, permiso de construcción o habilitación urbanística.

Técnica e instrumento de análisis

Se utilizó el análisis jurídico de contenido. Como instrumento se elaboró una matriz integrada por ocho dimensiones: legalidad, tipicidad, correspondencia entre infracción y consecuencia, graduación, proporcionalidad, diferenciación de las consecuencias administrativas, responsabilidad y motivación. La accesibilidad y la trazabilidad normativa se incorporaron como criterios transversales.

Con el propósito de sistematizar la evaluación de las disposiciones municipales y garantizar la aplicación uniforme de los criterios definidos, la matriz organizó cada dimensión mediante indicadores específicos y una pregunta orientadora. Esta estructura permitió examinar de manera comparativa los elementos jurídicos relevantes de los regímenes sancionadores analizados, como se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1.

Matriz de evaluación de las disposiciones municipales

Dimensión	Indicadores	Pregunta de evaluación
Legalidad	Competencia municipal, vigencia y previsión normativa anterior	¿La infracción y su consecuencia fueron establecidas por autoridad competente en una disposición vigente y anterior a la conducta?
Tipicidad	Conducta, verbo rector, objeto material, circunstancias y precisión normativa	¿La disposición permite conocer con suficiente certeza qué acción u omisión se encuentra prohibida?
Correspondencia	Relación entre conducta y consecuencia jurídica	¿Puede identificarse qué sanción o medida corresponde a cada conducta regulada?
Graduación	Gravedad, daño, riesgo, magnitud, ubicación, intencionalidad, reincidencia, beneficio y subsanación	¿La norma incorpora criterios verificables para determinar la intensidad de la consecuencia?
Proporcionalidad	Finalidad legítima, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto	¿La consecuencia resulta adecuada, indispensable y equilibrada frente al objetivo urbanístico perseguido?
Diferenciación	Multa, medida provisional, ejecución, regularización y restauración	¿La ordenanza distingue entre sanción, prevención, corrección, ejecución y restablecimiento de la legalidad?
Responsabilidad	Propietario, constructor, promotor, profesional responsable y participación individual	¿La disposición permite identificar quién responde y cuál fue su intervención en la conducta?
Motivación	Criterios para seleccionar y justificar la consecuencia	¿La norma proporciona parámetros que permitan explicar la medida y la cuantía aplicadas?
Accesibilidad*	Publicación, consolidación, reformas y trazabilidad	¿El administrado puede localizar el texto vigente, reconocer sus reformas y prever el régimen aplicable?

Nota: *Criterio transversal. Elaboración propia a partir de la normativa ecuatoriana y la doctrina sobre tipicidad, proporcionalidad y medidas administrativas desfavorables.*

Categorías de valoración

Los indicadores se clasificaron en cuatro categorías: cumplimiento suficiente, cuando la disposición reguló expresamente el elemento y permitió prever razonablemente la conducta, consecuencia y criterios de aplicación; cumplimiento parcial, cuando

existieron ambigüedades, remisiones incompletas o criterios limitados; cumplimiento insuficiente, cuando el elemento no fue regulado o no permitió identificar razonablemente la conducta o consecuencia; y no concluyente, cuando la documentación disponible impidió comprobar la vigencia o reconstruir integralmente el régimen.

La categoría “no concluyente” no se consideró equivalente a incumplimiento, sino expresión de una limitación de la evidencia documental. La escala tuvo una función organizativa y argumentativa, no estadística, y cada valoración estuvo acompañada por la identificación de la disposición y su correspondiente justificación jurídica.

Aplicación del test de proporcionalidad

El test de proporcionalidad se aplicó mediante cuatro componentes: finalidad legítima, referida a la protección del ordenamiento territorial, la seguridad de las edificaciones, el ambiente, el espacio público y los derechos de terceros; idoneidad, entendida como la capacidad de la medida para contribuir al objetivo urbanístico; necesidad, mediante la comparación con alternativas igualmente eficaces y menos restrictivas; y proporcionalidad en sentido estricto, mediante el contraste entre el beneficio público esperado y la afectación patrimonial, económica y social ocasionada al administrado.

Entre las alternativas examinadas se consideraron la subsanación, multa graduada, regularización, adecuación técnica, suspensión parcial o total y demolición parcial o completa. La suspensión total y la demolición fueron sometidas a un examen más riguroso debido a su intensidad y, en el último caso, a su carácter generalmente irreversible (Garro Parra, 2016; Petit, 2019; Riofrío Martínez-Villalba, 2016).

Cada componente se valoró mediante las categorías “supera”, “supera parcialmente” o “no supera”. Cuando la documentación no permitió identificar la medida aplicable o comprobar su vigencia, la valoración se registró como “no concluyente”.

Alcance y limitaciones

El estudio se limitó al análisis de la configuración normativa y no examinó expedientes administrativos sancionadores individuales. Por tanto, permitió establecer en qué medida las disposiciones municipales incorpora-

ban estándares de tipicidad, graduación y proporcionalidad, pero no determinar cómo las autoridades aplicaban efectivamente esas normas en casos concretos.

La ausencia de textos consolidados y la imposibilidad de verificar la vigencia de determinadas disposiciones se consideraron limitaciones documentales y, simultáneamente, datos relevantes para examinar la accesibilidad y trazabilidad normativa. Estas circunstancias no se interpretaron, por sí solas, como pruebas de invalidez o inconstitucionalidad de las normas municipales.

Resultados y discusión

Estándares jurídicos para evaluar las sanciones municipales

El análisis constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinal permitió establecer ocho estándares aplicables a las disposiciones municipales que regulan infracciones y consecuencias administrativas por construcciones ejecutadas sin permiso: legalidad, tipicidad, correspondencia entre conducta y consecuencia, graduación, proporcionalidad, diferenciación de las medidas, responsabilidad personal y motivación. Estos parámetros derivaron de las garantías que limitan la potestad sancionadora y sirvieron de base para examinar los regímenes municipales seleccionados.

La legalidad exige que la infracción y su consecuencia estén previstas en una disposición anterior y emitida por autoridad competente; mientras que la tipicidad requiere una descripción suficientemente precisa de la conducta sancionada y excluye interpretaciones analógicas o extensivas en perjuicio del administrado (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008; Asamblea Nacional del Ecuador, 2017). La predeterminación normativa constituye una garantía frente al ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora y exige que las deficiencias del tipo no sean suplidas mediante interpretaciones extensivas (Letelier Wartenberg, 2017; Arancibia Mattar y García Palominos,

2020). La Corte Constitucional del Ecuador ha reconocido que la tipicidad administrativa admite cierta flexibilidad frente a la penal, pero debe conservar un grado suficiente de certeza respecto de la conducta y su consecuencia jurídica (Corte Constitucional del Ecuador, 2021b).

La correspondencia entre infracción y consecuencia demanda diferenciar actuaciones de distinta naturaleza y gravedad. En la Sentencia No. 10-18-IN/21, la Corte Constitucional determinó que imponer una consecuencia uniforme a conductas heterogéneas puede vulnerar el principio de proporcionalidad (Corte Constitucional del Ecuador, 2021a). En este sentido, la graduación requiere considerar parámetros como gravedad, daño, riesgo, magnitud de la obra, reincidencia, beneficio obtenido, capacidad económica y subsanación

voluntaria (Gómez González, 2020; Hunter Ampuero, 2020).

La proporcionalidad comprende finalidad legítima, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, de modo que las medidas adoptadas mantengan equilibrio con el objetivo público perseguido y consideren alternativas menos restrictivas (Petit, 2019; Riofrío Martínez-Villalba, 2016). Asimismo, resulta necesario diferenciar las sanciones de las medidas preventivas, correctivas, ejecutivas y restaurativas, así como individualizar la responsabilidad y proporcionar criterios suficientes para motivar la consecuencia impuesta (Boutaud Scheuermann, 2022; Aguas-Almeida y Molina-Andrade, 2024; Cordero Quinzacara y Gómez González, 2023).

Los estándares aplicados se sintetizan en la Tabla 2.

Tabla 2.

Estándares mínimos para evaluar las infracciones y consecuencias municipales

Estándar	Exigencia normativa	Riesgo de incumplimiento
Legalidad	Competencia, vigencia y previsión normativa anterior	Sanción sin habilitación o emitida por autoridad incompetente
Tipicidad	Descripción suficientemente precisa de la conducta	Imprevisibilidad o interpretación extensiva
Correspondencia	Relación identificable entre conducta y consecuencia	Respuesta uniforme frente a actuaciones diferentes
Graduación	Criterios de gravedad, daño, riesgo, reincidencia y capacidad económica	Discrecionalidad sin parámetros verificables
Proporcionalidad	Finalidad, idoneidad, necesidad y equilibrio	Medida excesiva respecto del objetivo perseguido
Diferenciación	Separación entre sanción, prevención y restauración	Acumulación injustificada de consecuencias
Responsabilidad	Individualización del sujeto y su participación	Responsabilidad automática por la titularidad del inmueble
Motivación	Parámetros para justificar la medida seleccionada	Decisión sustentada únicamente en la cita de la norma

Nota: *Elaboración propia a partir de la normativa ecuatoriana y la doctrina sobre tipicidad, proporcionalidad y medidas administrativas desfavorables.*

Régimen sancionador del Distrito Metropolitano de Quito

El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito tipificó como conducta sancionable la ejecución de edificaciones sin licencia metropolitana urbanística o sin el permiso emitido por la autoridad competente. La disposición permitió identificar que la conducta prohibida consistía en edificar sin la habilitación municipal correspondiente (Concejo Metropolitano de Quito, 2025).

Desde la perspectiva de la tipicidad, la formulación presentó un nivel suficiente de previsibilidad respecto de la construcción de una obra nueva. No obstante, el verbo “edificar” no comprendía necesariamente ampliaciones, modificaciones, reparaciones, reconstrucciones o intervenciones parciales, por lo que estas modalidades requerían una previsión expresa para evitar interpretaciones extensivas contrarias al artículo 29 del Código Orgánico Administrativo.

La normativa vinculó el cálculo de la multa con la superficie total construida: hasta 120 m² se estableció un factor de 0,0002 por metro cuadrado; entre más de 120 y 240 m², 0,0004; entre más de 240 y 600 m², 0,0008; y para superficies superiores a 600 m² se dispuso la aplicación del máximo previsto (Concejo Metropolitano de Quito, 2025). Este sistema introdujo una diferenciación objetiva entre obras de distinta magnitud, pero la superficie construida no reflejó por sí sola la gravedad jurídica de la infracción.

Una obra de menor dimensión podía afectar un retiro obligatorio, una quebrada, un bien patrimonial, el espacio público o una zona de riesgo, mientras que una construcción de mayor superficie podía resultar materialmente compatible con la planificación aunque hubiera iniciado sin completar el procedimiento de autorización. Por ello, la superficie constituyó un criterio pertinente, pero insuficiente para agotar la graduación, que debía considerar además el daño, riesgo, incompatibilidad territorial, reincidencia, ventaja económica, capacidad económica

y posibilidad de regularización (Gómez González, 2020).

Aplicación del test de proporcionalidad al régimen de Quito

Finalidad legítima. La exigencia de licencia persiguió objetivos constitucional y legalmente admisibles relacionados con el control del uso y ocupación del suelo, la seguridad de las edificaciones, el ordenamiento urbano, la protección ambiental y los derechos de terceros. Por tanto, el régimen superó el examen de finalidad legítima.

Idoneidad. La multa vinculada con la superficie resultó apta para desincentivar obras sin autorización y la suspensión podía impedir la continuación de actuaciones contrarias al ordenamiento. Sin embargo, la fórmula económica no permitió diferenciar plenamente entre una irregularidad formal y una obra materialmente incompatible. En consecuencia, el régimen superó parcialmente el examen de idoneidad.

Necesidad. La regulación no evidenció suficientemente que antes de imponer medidas intensas debieran compararse alternativas menos restrictivas, como subsanación, adecuación técnica, regularización o suspensión parcial. Por ello, el régimen superó parcialmente el examen de necesidad.

Proporcionalidad en sentido estricto. La escala según superficie evitó una multa uniforme para obras de distinta magnitud, pero no integró expresamente daño, riesgo, reincidencia, capacidad económica, compatibilidad urbanística ni posibilidad de regularización. Asimismo, aplicar el máximo a construcciones superiores a 600 m² no demostraba necesariamente el máximo nivel de gravedad. En consecuencia, el régimen superó parcialmente el examen de proporcionalidad en sentido estricto.

En conjunto, el régimen sancionador de Quito superó parcialmente el test de proporcionalidad. Su principal fortaleza fue la graduación económica según la superficie

construida; su limitación consistió en que este parámetro cuantitativo no se articuló suficientemente con factores cualitativos ni con una comparación expresa de alternativas menos restrictivas.

Contraste con otros modelos municipales de graduación

Con finalidad contextual, se revisaron modelos municipales distintos al de Quito sin incorporarlos al corpus principal, integrado por Quito, Latacunga y El Tambo. En Loja, la Ordenanza No. 0070-2025 clasificó como infracción grave la ejecución de construcciones sin permiso o en incumplimiento de la autorización y estableció una multa equivalente al 15 %-30 % del avalúo de la obra, acompañada de una orden de corrección. Además, previó consecuencias más intensas para construcciones ubicadas en zonas no urbanizables, áreas verdes y espacios sujetos a protección especial (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, 2025).

En Ambato, la normativa vigente estableció para el incumplimiento de proyectos técnicos aprobados una multa equivalente al 50 % de un salario básico unificado, suspensión de la obra y acciones correctivas. Cuando las irregularidades fueran insubsanables y el proyecto modificadorio no pudiera aprobarse, los elementos ejecutados en contradicción con la normativa quedaban sujetos a derrocamiento (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, 2024).

En Cuenca, la ordenanza publicada en 2024 diferenció las construcciones según su posibilidad de legalización. Para determinadas obras legalizables, la multa integró el área construida y el salario básico unificado; en las no legalizables, la cuantía aumentó según el área intervenida y se acompañó de demolición. Sin embargo, esta ordenanza fue posteriormente derogada y se examinó únicamente como antecedente comparativo, no como expresión del régimen vigente (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca, 2020, 2022, 2024, 2025).

El contraste evidenció que Quito utilizó principalmente la superficie construida como parámetro económico; Loja combinó la gravedad con un porcentaje del avalúo de la obra; Ambato articuló una multa fija con medidas de suspensión, corrección y eventual derrocamiento; y el antecedente normativo de Cuenca relacionó el área construida con el salario básico unificado y la posibilidad de legalización. Estos modelos muestran distintas alternativas para graduar las consecuencias administrativas según magnitud, valor de la obra, gravedad y posibilidad de regularización.

Régimen sancionador del cantón Latacunga

El instrumento localizado correspondió a la *Ordenanza que aprueba la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo del cantón Latacunga*, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 1731, de 28 de octubre de 2021, y consultada el 29 de julio de 2026 (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Latacunga, 2021).

La revisión evidenció que las disposiciones sancionadoras, sus reformas y las remisiones aplicables a las construcciones sin permiso no estaban reunidas en un cuerpo consolidado. Esta situación dificultó identificar con el mismo grado de certeza alcanzado en Quito la conducta tipificada, el método completo de cálculo, los criterios de graduación y las consecuencias concurrentes.

La falta de una versión consolidada no demostró por sí sola vulneración de la tipicidad o proporcionalidad, pero redujo la trazabilidad del régimen. Con la documentación disponible no fue posible determinar integralmente si la normativa diferenciaba las obras según magnitud, compatibilidad territorial, riesgo, reincidencia o posibilidad de regularización, ni aplicar completamente el test de proporcionalidad.

Por ello, el resultado de Latacunga se clasificó como no concluyente por insuficiente consolidación documental. Esta categoría no representó una declaración de inconstitucionalidad ni un incumplimiento sustantivo, sino una limitación de la evidencia normativa disponible.

Régimen sancionador del cantón El Tambo

El corpus incluyó la ordenanza que sancionó el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo de El Tambo en 2021, junto con instrumentos posteriores relacionados con la actualización de la planificación territorial (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Intercultural El Tambo, 2021).

La normativa se encontró distribuida en diferentes archivos, sin una codificación que permitiera reconocer inmediatamente qué disposiciones permanecían vigentes, cuáles habían sido reformadas y qué consecuencias eran aplicables a las construcciones sin autorización. El artículo 522, identificado en etapas previas como relacionado con construcciones sin permiso, no pudo verificarse de manera concluyente frente a instrumentos posteriores y, por ello, se mantuvo únicamente como antecedente documental.

La dispersión normativa impidió establecer con suficiente certeza si el régimen diferen-

ciaba la construcción sin licencia de otras infracciones, graduaba las multas según la gravedad, distinguía las obras regularizables de las incompatibles con la planificación o sometía la suspensión, adecuación y demolición a criterios expuestos de necesidad y proporcionalidad. En consecuencia, el resultado de El Tambo fue clasificado como no concluyente por limitada trazabilidad normativa.

Comparación de los tres regímenes municipales

La comparación evidenció diferencias tanto en la configuración sustantiva como en la accesibilidad de las normas. Quito contó con una codificación que permitió identificar la conducta sancionada y el método de cálculo de la multa, mientras que en Latacunga y El Tambo la dispersión documental dificultó reconstruir con igual precisión el régimen aplicable.

Estas diferencias no permitieron sostener que la población del municipio determinara la calidad jurídica de las disposiciones. La evidencia mostró únicamente una mayor trazabilidad normativa en Quito, por lo que no se comprobó una relación entre escala poblacional y proporcionalidad sustantiva.

La Tabla 3 sintetiza los principales hallazgos comparativos.

Tabla 3.

Síntesis comparativa de los regímenes municipales

Municipio Hallazgo comparativo

Quito	La conducta fue identificable y la multa se graduó según la superficie construida. El régimen presentó una codificación accesible, pero incorporó de manera insuficiente el daño, riesgo, capacidad económica y posibilidad de regularización. Resultado: cumplimiento parcial favorable.
Latacunga	No fue posible reconstruir integralmente la tipificación, los criterios de graduación y las medidas aplicables debido a la dispersión normativa y a la ausencia de un texto sancionador consolidado. Resultado: no concluyente.
El Tambo	No se comprobó integralmente la vigencia y articulación de las disposiciones sancionadoras. Los instrumentos se encontraron distribuidos en archivos separados y el artículo 522 no pudo verificarse frente a reformas posteriores. Resultado: no concluyente.

Nota: La evaluación se sustentó en los instrumentos municipales localizados y en el marco constitucional y administrativo aplicable.

Los resultados evidenciaron que la proporcionalidad no depende exclusivamente de la cuantía de la multa, sino también de la precisión del tipo administrativo, la identificación del responsable, la correspondencia entre conducta y consecuencia, los criterios de graduación, la naturaleza de las medidas y la existencia de alternativas menos restrictivas. Quito incorporó una diferenciación objetiva mediante la superficie construida, aunque este parámetro no agotó la valoración de la gravedad. En Latacunga y El Tambo, las limitaciones de consolidación y trazabilidad impidieron alcanzar el mismo nivel de profundidad analítica.

En consecuencia, la comparación no confirmó que un municipio de mayor población poseyera necesariamente un régimen más proporcional. Los hallazgos mostraron que la codificación, actualización y publicación organizada de las disposiciones facilitan la identificación del régimen y la aplicación de los estándares de tipicidad y proporcionalidad, lo que sustenta las recomendaciones normativas dirigidas a fortalecer la precisión de las infracciones, la graduación de las consecuencias y la accesibilidad normativa.

Propuesta normativa para la regulación municipal de las construcciones sin permiso

Los resultados del estudio evidenciaron la necesidad de fortalecer la configuración de las infracciones y consecuencias administrativas aplicables a las construcciones ejecutadas sin permiso. La propuesta se orienta a incorporar disposiciones precisas, accesibles y compatibles con los principios de legalidad, tipicidad, responsabilidad, motivación y proporcionalidad.

Elementos mínimos del régimen sancionador municipal

Las ordenanzas municipales deberían diferenciar las conductas relacionadas con la construcción sin autorización, incluyendo la ejecución de obras nuevas sin permiso, ampliaciones no autorizadas, modificacio-

nes de planos aprobados, incumplimiento de condiciones de la licencia, continuación de trabajos después de una orden de suspensión y construcciones incompatibles con la planificación territorial.

Cada conducta debería vincularse con una consecuencia administrativa y con criterios que permitan determinar su nivel de gravedad, evitando que una irregularidad documental subsanable reciba el mismo tratamiento que una obra ejecutada en un espacio público, zona de riesgo, área protegida o suelo donde la construcción se encuentre prohibida.

La regulación también debería individualizar la participación del propietario, constructor, promotor, profesional responsable y ejecutor material, evitando atribuir responsabilidad automáticamente por la sola titularidad del inmueble. Asimismo, debería diferenciar las sanciones de las medidas preventivas, correctivas, ejecutivas y restaurativas: la multa cumpliría una función sancionadora; la suspensión impediría la continuación de la obra; la adecuación y regularización permitirían corregir actuaciones compatibles con la planificación; y la demolición se reservaría para obras no regularizables o afectaciones que no admitieran otra medida eficaz.

Criterio mixto de graduación

La determinación de las multas y demás consecuencias administrativas no debería depender exclusivamente de la superficie construida. Se propone considerar conjuntamente: superficie y magnitud de la obra; daño urbanístico, ambiental o patrimonial; riesgo generado; ubicación y compatibilidad con el uso del suelo; beneficio económico obtenido; capacidad económica del responsable; reincidencia o incumplimiento de órdenes administrativas; colaboración y subsanación voluntaria; y posibilidad material y jurídica de regularización.

La graduación se realizaría mediante un procedimiento sucesivo. Primero, se determinaría una cuantía o medida inicial según

la superficie y magnitud de la obra. Posteriormente, la conducta se clasificaría en uno de los siguientes niveles:

1. Leve: irregularidad formal, compatible con la planificación, sin daño ni riesgo comprobado y susceptible de regularización.
2. Grave: actuación que produzca una afectación urbanística corregible, genere beneficio económico, incumpla parcialmente las condiciones del permiso o presente reincidencia.
3. Muy grave: obra ejecutada en zona de riesgo, espacio público, área protegida o suelo incompatible con la planificación; incumplimiento de una orden de suspensión; daño no corregible; o imposibilidad jurídica o técnica de regularización.

La cuantía inicial se ubicaría en el tramo inferior, medio o superior del rango según el nivel de gravedad y posteriormente se ajustarían las circunstancias agravantes y atenuantes comprobadas. Entre las agravantes se considerarían el daño, riesgo, reincidencia, beneficio económico, continuación de la obra pese a una orden de suspensión y resistencia injustificada a las actuaciones de control. Como atenuantes podrían valorarse la paralización voluntaria, colaboración con la autoridad, corrección inmediata, presentación oportuna de documentación y regularización voluntaria.

La capacidad económica del responsable debería considerarse al determinar la cuantía definitiva, sin eliminar la responsabilidad ni generar una reducción automática, sino para justificar que la carga económica mantenga correspondencia con la gravedad de la conducta y la finalidad pública perseguida.

La resolución administrativa debería identificar la medida inicial, nivel de gravedad, circunstancias agravantes y atenuantes, posibilidad de regularización y razones que justifican la consecuencia impuesta. Antes de ordenar una suspensión total o demolición, debería aplicarse expresamente el

test de proporcionalidad, identificando la finalidad perseguida, idoneidad, alternativas menos restrictivas y equilibrio entre el beneficio público y la afectación ocasionada.

Gradualidad de las consecuencias administrativas

La respuesta municipal debería considerar, según las circunstancias de cada caso, una secuencia gradual de medidas: requerimiento de documentos o subsanación; adecuación técnica; regularización de obras compatibles con la planificación; multa graduada; suspensión parcial; suspensión total cuando exista riesgo o agravamiento de la infracción; demolición parcial de elementos incompatibles; y demolición total cuando la obra no sea regularizable o las afectaciones no puedan corregirse mediante otra alternativa.

Esta secuencia no implica la aplicación obligatoria de todas las medidas ni un orden rígido. Ante un riesgo grave e inmediato, la autoridad podría adoptar directamente una medida intensa, siempre que motive por qué las alternativas menos restrictivas resultan insuficientes.

Codificación, publicación y actualización normativa

Los municipios deberían disponer de una versión consolidada de las ordenanzas relativas a permisos, control de construcciones, infracciones, sanciones, medidas administrativas y regularización, incorporando las reformas vigentes, disposiciones derogadas y fecha de actualización.

En Latacunga y El Tambo se recomienda integrar las disposiciones dispersas en un texto único y publicarlo en el portal institucional, la gaceta municipal y la sección de transparencia activa, permitiendo su consulta y descarga gratuita. Esta medida fortalecería la trazabilidad y previsibilidad del régimen, así como la seguridad jurídica reconocida en el artículo 82 de la Constitución.

Contenido mínimo recomendado

Los componentes esenciales derivados del análisis se sintetizan en la Tabla 4.

Tabla 4.

Contenido mínimo de una ordenanza municipal sobre construcciones sin permiso

Componente	Contenido recomendado
Conductas	Descripción diferenciada de obras nuevas, ampliaciones, modificaciones, incumplimientos y construcciones incompatibles
Responsables	Individualización del propietario, constructor, promotor, profesional responsable y ejecutor material
Consecuencias	Distinción entre multa, suspensión, adecuación, regularización y demolición
Graduación	Medida inicial según superficie, clasificación leve, grave o muy grave y ajuste mediante agravantes, atenuantes, capacidad económica y posibilidad de regularización
Regularización	Condiciones, procedimiento y plazo para corregir obras compatibles con la planificación
Demolición	Aplicación únicamente frente a obras no regularizables o afectaciones no corregibles
Motivación	Aplicación expresa de finalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto
Accesibilidad	Texto consolidado, reformas identificadas, publicación digital y actualización periódica
Revisión	Recursos administrativos y mecanismos para corregir decisiones ilegales o desproporcionadas

Nota: *Elaboración propia a partir de los resultados del estudio y de los estándares constitucionales y administrativos examinados.*

La aplicación de esta propuesta permitiría configurar regímenes municipales comprensibles, graduales y susceptibles de control, evitando que las consecuencias administrativas excedan lo necesario para proteger el ordenamiento territorial y el interés público.

Conclusiones

La proporcionalidad de las consecuencias administrativas aplicables a las construcciones sin permiso depende de la precisión con que se definan las conductas, la individualización de los responsables, la correspondencia entre infracción y consecuencia jurídica y la existencia de criterios de graduación relacionados con la gravedad, el daño, el riesgo, la reincidencia y la posibilidad de regularización.

El régimen del Distrito Metropolitano de Quito presentó un cumplimiento parcial favorable, al incorporar una graduación económica

vinculada con la superficie construida. No obstante, este criterio resultó insuficiente para valorar integralmente la gravedad de la infracción, al no considerar expresamente la afectación urbanística, el riesgo, la reincidencia, el beneficio obtenido, la capacidad económica del responsable y la compatibilidad de la obra con la planificación territorial.

En Latacunga y El Tambo no fue posible formular una valoración sustantiva concluyente debido a la dispersión de los instrumentos normativos, la ausencia de textos sancionadores consolidados y las dificultades para comprobar integralmente la vigencia de las disposiciones aplicables. Estas limitaciones redujeron la trazabilidad y previsibilidad de los respectivos regímenes municipales.

La comparación no permitió comprobar una relación entre la escala poblacional de los municipios y la calidad jurídica de sus regímenes

sancionadores. Los resultados evidenciaron, en cambio, que una mayor codificación, actualización y accesibilidad normativa favorece la identificación de las disposiciones aplicables y la aplicación de los estándares de tipicidad, motivación y proporcionalidad.

Las ordenanzas municipales deberían diferenciar las irregularidades formales de las construcciones que ocasionan daños, riesgos o incompatibilidades territoriales; incorporar criterios mixtos de graduación; individualizar la participación de los responsables; distinguir las sanciones de las medidas preventivas, correctivas y restaurativas; y priorizar la subsanación, adecuación técnica y regularización cuando la obra sea compatible con la planificación. La suspensión total y la demolición deberían reservarse para actuaciones no regularizables o cuyos efectos no puedan corregirse mediante alternativas menos restrictivas.

La propuesta normativa derivada de los hallazgos integra criterios de graduación relacionados con la superficie construida, el daño, el riesgo, la reincidencia, la capacidad económica y la posibilidad de regularización, junto con una secuencia gradual de consecuencias administrativas y la necesidad de codificar, actualizar y publicar de forma consolidada las ordenanzas municipales. Como proyección del estudio, resulta pertinente ampliar la matriz comparativa a otros municipios ecuatorianos y examinar expedientes administrativos sancionadores reales para contrastar la configuración normativa con su aplicación práctica.

Bibliografía

- Aguas-Almeida, C., y Molina-Andrade, W. (2024). El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. 593 Digital Publisher CEIT, 9(4), 726–740. <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2573>
- Arancibia Mattar, J., y García Palominos, G. (2020). La aplicación ilícita de tipos penales por autoridades administrativas: El caso de la Comisión para el Mercado Financiero. *Ius et Praxis*, 26(3), 234–266. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122020000300234>

Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008. https://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Suplemento del Registro Oficial No. 790, 5 de julio de 2016. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ro-ley-ord-territro-790-sup-05-07-2016.pdf>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, 7 de julio de 2017. <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/Leyes%202013-2017/184-cod-admin-vchica-15-12-2015/ro-codigo-administrativo.pdf>

Boutaud Scheuermann, E. J. (2022). Sanciones y medidas administrativas desfavorables afines. *Revista de Derecho (Concepción)*, 90(251), 165–201. <https://doi.org/10.29393/RD251-6SMEB10006>

Concejo Metropolitano de Quito. (2025). Ordenanza Metropolitana No. 095-2025: Ordenanza Metropolitana de Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Edición Especial del Registro Oficial No. 172, 8 de mayo de 2025. https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202023-2027/Ordenanzas/2025/ORD-095-2025-MET%20-%20CM%20CODIFICACI%C3%93N.pdf

Cordero Quinzacara, E. (2021). El permiso de construcción desde la perspectiva del derecho administrativo general: Análisis de sus principales problemas a nivel jurisprudencial. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (33), 33–70. <https://doi.org/10.7764/redae.33.2>

Cordero Quinzacara, E., y Gómez González, R. F. (2023). Criterios y estándares para el control judicial de las sanciones administrativas. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (37), 67–105. <https://doi.org/10.7764/redae.37.3>

Corte Constitucional del Ecuador. (2021a, 29 de septiembre). Sentencia No. 10-18-IN/21, caso No. 10-18-IN. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNblD-GE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOicwYTM0Mz-NjNC0wYWFhLTQ2MjUtODcxYi04NDdIMDkxZ-jEzZWlucGRmJ30%3D

- Corte Constitucional del Ecuador. (2021b, 21 de julio). Sentencia No. 34-17-IN/21, caso No. 34-17-IN. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE-6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidIMzFkMzgZC-05ZGUxLTRkOTQtODk2MC0xZDc1M2VmZDgx-M2UucGRmJ30%3D
- Garro Parra, Á. (2016). Principio de proporcionalidad como límite material para la imposición de la medida preventiva en materia ambiental de suspensión de obra, proyecto o actividad. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 46(125), 443–468. <https://doi.org/10.18566/rfd-cp.v46n125.a09>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja. (2025). Reforma a la Ordenanza de actualización de los planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2023-2027 y Plan de Uso y Gestión de Suelo urbano y rural del cantón Loja 2023-2033, No. 0070-2025. Edición Especial del Registro Oficial No. 104, 24 de abril de 2025. <https://www.loja.gob.ec/documentos/reforma-la-ordenanza-de-actualizacion-de-los-planes-de-desarrollo-y-ordenamiento>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca. (2020, 10 de noviembre). Ordenanza que regula el régimen administrativo sancionador en el cantón Cuenca. https://www.cuenca.gob.ec/system/files/ORDENANZA_SANCIONADOR_CUENCA.pdf
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca. (2022). Ordenanza que regula el uso, gestión y aprovechamiento del suelo urbano y rural del cantón Cuenca, actualiza el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la sanción del Plan de Uso y Gestión de Suelo. Edición Especial del Registro Oficial No. 663, 20 de diciembre de 2022. <https://www.cuenca.gob.ec/system/files/ORDENANZA%20PDOT%20Y%20PUGS-signed-signed-signed-signed-signed.pdf>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca. (2024). Ordenanza que controla y sanciona el uso y ocupación del suelo en el cantón Cuenca. Edición Especial del Registro Oficial No. 1813, 4 de octubre de 2024. <https://www.cuenca.gob.ec/system/files/ORDENANZA%20QUE%20CONTROLA%20Y%20SANCIONA%20EL%20USO%20Y%20OCUPACION%20DEL%20SUELO%20EN%20EL%20CANTON%20CUENCA-signed-signed.pdf>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca. (2025). Ordenanza derogatoria de la Ordenanza que controla y sanciona el uso y ocupación del suelo en el cantón Cuenca y de la Ordenanza reformativa a sus artículos 51 y 52. Edición Especial del Registro Oficial No. 479, 6 de agosto de 2025. <https://www.cuenca.gob.ec/sites/default/files/ordenanzasanexos/Ordenanza%20Derogatoria%20uso%20de%20suelo%20publica%20registro%20oficial.pdf>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Latacunga. (2021). Ordenanza que aprueba la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la actualización del Plan de Uso y Gestión del Suelo del cantón Latacunga. Edición Especial del Registro Oficial No. 1731, 28 de octubre de 2021. <https://www.registroficial.gob.ec/edicion-especial-no-1731-3/>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Intercultural El Tambo. (2021). Ordenanza que sanciona el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso y Gestión del Suelo. <https://municipioeltambo.gob.ec/ordenanzas/>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato. (2024). Ordenanza que actualiza el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2050 y el Plan de Uso y Gestión de Suelo 2033 del cantón Ambato. Edición Especial del Registro Oficial No. 1653, 28 de junio de 2024. <https://gadmatic.ambato.gob.ec/archivo/ordenanzas.php>
- Gómez González, R. F. (2020). Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración. *Ius et Praxis*, 26(2), 193–218. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122020000200193>
- Hunter Ampuero, I. (2020). Legalidad y oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (54), 95–125. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512020005000105>
- Letelier Wartenberg, R. (2017). Garantías penales y sanciones administrativas. *Política Criminal*, 12(24), 622–689. <https://doi.org/10.4067/S0718-33992017000200622>
- Petit, J. (2019). La proporcionalidad de las sanciones administrativas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (22), 367–397. <https://doi.org/10.18601/21452946.n22.14>
- Riofrío Martínez-Villalba, J. C. (2016). Alcance y límites del principio de proporcionalidad. *Revista Chilena de Derecho*, 43(1), 283–309. <https://doi.org/10.4067/S0718-34372016000100012>

Cómo citar: Moreano Martínez, L. D. ., Rodríguez Castillo, B. I. ., & Alvear Calderón, M. A. . (2026). Tipicidad, proporcionalidad y accesibilidad normativa en las sanciones por construcciones sin permiso: Análisis de tres municipios ecuatorianos. UNESUM - Ciencias. Revista Científica Multidisciplinaria, 10(3), 191–207. <https://doi.org/10.47230/unesum-ciencias.v10.n3.2026.190-207>