



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS**  
**CARRERA DE DERECHO**

La legalización de construcciones informales en el cantón Riobamba y la seguridad ciudadana en el área urbana.

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogado  
de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador**

**AUTORES:**

Ballagán López, Lizbeth Alexandra

Villacrés Maji, Juan Andrés

**TUTOR:**

Msc. Jorge Eudoro Romero Oviedo

**Riobamba, Ecuador. 2026**

## DECLARATORIA DE AUTORÍA

Nosotros, **LIZBETH ALEXANDRA BALLAGÁN LÓPEZ**, con cédula de ciudadanía **0604932038**, y **JUAN ANDRÉS VILLACRÉS MAJI**, con cédula de ciudadanía **0606094159**, autores del trabajo de investigación titulado: “**LA LEGALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES INFORMALES EN EL CANTÓN RIOBAMBA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁREA URBANA**”, certificamos que la producción, ideas, opiniones, criterios, contenidos y conclusiones expuestas son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Asimismo, cedemos a la Universidad Nacional de Chimborazo, en forma no exclusiva, los derechos para su uso, comunicación pública, distribución, divulgación y/o reproducción total o parcial, por medio físico o digital; en esta cesión se entiende que el cesionario no podrá obtener beneficios económicos. La posible reclamación de terceros respecto de los derechos de autor de la obra referida será de nuestra entera responsabilidad, librando a la Universidad Nacional de Chimborazo de posibles obligaciones.

En Riobamba, 25 de junio de 2026.

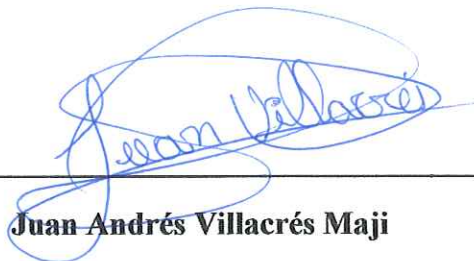


---

**Lizbeth Alexandra Ballagán López**

**C.I. 0604932038**

**AUTORA**



---

**Juan Andrés Villacrés Maji**

**C.I. 0606094159**

**AUTOR**

## DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR

Quien suscribe, **Dr. JORGE EUDORO ROMERO OVIEDO**, catedrático adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Carrera de Derecho, certifica haber asesorado y revisado el desarrollo del trabajo de investigación titulado “**LA LEGALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES INFORMALES EN EL CANTÓN RIOBAMBA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁREA URBANA**”, elaborado por los estudiantes Lizbeth Alexandra Ballagán López y Juan Andrés Villacrés Maji; en virtud de lo cual se autoriza la continuación de los trámites legales correspondientes para su sustentación.

Es todo cuanto puedo informar en honor a la verdad; en la ciudad de Riobamba, a los 25 días del mes de junio del año 2026.



**Dr. Jorge Eudoro Romero Oviedo**

**C.I: 0603030628**

## CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL

Quienes suscribimos, docentes designados Miembros del Tribunal de Grado para la evaluación del trabajo de investigación titulado. “LA LEGALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES INFORMALES EN EL CANTÓN RIOBAMBA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁREA URBANA”. Presentado por los señores estudiantes, Lizbeth Alexandra Ballagán López, con cédula de ciudadanía 0604932038; y, Juan Andrés Villacrés Maji, con cédula de ciudadanía 0606094159; bajo la tutoría de Msc. Jorge Eudoro Romero Oviedo, certificamos que recomendamos la APROBACIÓN de este con fines de titulación. Previamente se ha asesorado durante el desarrollo, revisado y evaluado el trabajo de investigación escrito y escuchada la sustentación por parte de sus autores; no teniendo nada que observar.

De conformidad con la norma aplicable firmamos, en Riobamba, a los 18 días del mes de mayo del 2026.

Msc. Ana Lucía Machado Ashqui  
Presidente del Tribunal de Grado



---

Firma

Dr. Renato Daniel Basantes Silva  
Miembro del Tribunal de Grado



---

Firma

Msc. Katherine Vanessa Estrada Vizueté  
Miembro del Tribunal de Grado



---

Firma



# CERTIFICACIÓN

Que, **LIZBETH ALEXANDRA BALLAGÁN LÓPEZ**, con C.C. **0604932038**; y, **JUAN ANDRÉS VILLACRÉS MAJI**, con C.C. **0606094159**, estudiantes de la Carrera de **DERECHO (R)**, Facultad de **CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS**; han trabajado bajo mi tutoría el trabajo de investigación titulado: **"LA LEGALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES INFORMALES EN EL CANTÓN RIOBAMBA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁREA URBANA"**, el mismo que cumple con el **4 %** de similitud, de acuerdo con el reporte del sistema anti plagio **COMPILATIO**, y **5 %** de texto potencialmente generado por inteligencia artificial, porcentaje aceptado de acuerdo con la reglamentación institucional; por consiguiente, autorizo continuar con el proceso.

Riobamba, 04 de junio de 2026

Mgs. Jorge Eudoro Romero Oviedo  
**TUTOR(A)**

## DEDICATORIA

A Dios, quien ha sido mi guía y mi fortaleza, en los momentos que todo he sentido perdido, dándome siempre la seguridad y la fe de que todo se puede cumplir.

A mis padres, José Miguel Ballagan Tixi y Jaqueline Esmeraldas López Lupero, los pilares que sostienen mi mundo y mi mayor orgullo. Esta carrera les pertenece a ustedes, este triunfo es el eco de sus sacrificios silenciosos, de cada oración escuchada por mis sueños, pero sobretodo del amor incondicional que no conoce límites. Papi y mami esto se los dedico por siempre enseñarme el valor de luchar por las metas además de siempre indicarme que con dedicación y amor a todo lo que hacemos todo es posible. Todo lo que soy, y lo que logre ser, es fruto de su bendición y de cada esfuerzo dedicado de ustedes hacia mí.

A mi hermana, Cintya Elizabeth Ballagan Lopez, mi amiga y mi ejemplo de que siempre debemos luchar por todo lo que soñemos a pesar de los lugares donde estemos. Gracias por enseñarme que la resiliencia no es solo resistir, sino florecer ante la adversidad. Tu valentía ha sido mi inspiración en los momentos de oscuridad, y tu firmeza, el espejo donde aprendí a no rendirme jamás, porque tú me has enseñado ser como el ave fénix a siempre renacer de los problemas. Eres y serás siempre mi mayor inspiración.

A mi amado sobrino, Ian José Ballagan López, la luz de mis ojos y la alegría que cura para mi corazón siempre. Eres el motor para seguir luchando por los sueños a pesar de lo complicado de la vida verte a ti y tu sonrisa es la fuerza para siempre seguir adelante. Culmino esta meta con la esperanza de ser para ti un ejemplo de superación, deseando que mis pasos te sirvan de guía para que mañana tú también alcances tus propios sueños con el corazón valiente, mi bebe llegaste a mí en el momento indicado a ser como mi hijo, esto es para ti para que sea tu ejemplo de que todos los sueños se cumplen con lucha y dedicación.

Les amo.

*Lizbeth Alexandra Ballagán López.*

Dedico esta tesis a quienes, de una u otra forma, estuvieron presentes en cada paso que me trajo hasta aquí.

A quienes, desde siempre, han sido mi mayor apoyo y mi lugar seguro, mi madre Patricia y mi tía Rosa, mis dos queridas madres. En ustedes encontré mucho más que compañía, encontré un amor que nunca falló, incluso cuando yo mismo dudaba de todo. Me enseñaron a seguir, a no rendirme, a sostenerme cuando ya no podía más. Cuando dudé, ustedes no lo hicieron; cuando sentí que ya no podía, fueron ustedes quienes me sostuvieron. Si hoy estoy aquí, es por ustedes, por todo lo que hicieron, incluso en los momentos en que yo no supe verlo.

A mi abuelito Juan, que en mi vida ha sido mucho más que un abuelo. En él encontré una figura de padre, alguien que estuvo, que acompañó y que quiso sin condiciones. Este logro también es suyo, porque su cariño y sus enseñanzas siempre vivirán en mí.

A mis tíos, Jorge y Carlos, por estar siempre presentes de una forma tan cercana, por el apoyo, los consejos y por todo lo que han significado para mí a lo largo de este camino. Su presencia también forma parte de este logro.

A mis amigos, por los años compartidos, por las risas en medio del cansancio y por haber estado en este proceso de una forma tan real. Con ustedes, este camino fue distinto.

A quienes ya no están, pero que dejaron en mí algo que el tiempo no ha podido borrar. Su ausencia pesa, pero su recuerdo acompaña, y de alguna manera siguen aquí, en lo que soy y en lo que hoy alcanzo.

Y a mi padre, por darme la vida, porque en ese inicio también comenzó el camino que hoy me trae hasta aquí.

Esta tesis lleva mi nombre, pero en cada logro siempre estarán ustedes.

***Juan Andrés Villacrés Maji.***

## **AGRADECIMIENTO**

En primer lugar, agradecer infinita a Dios, por ser la fortaleza que me sostuvo y la luz que aclaro mis dudas en las noches más largas donde pensé que ser abogada no era para mí. Gracias por bendecirme con la fe necesaria para entender que, bajo Tu amparo, ningún sueño es inalcanzable y ningún camino se recorre en soledad.

A mi amada familia, el motor y la razón de mi vida: mis padres; Miguel y Jaqueline. A ustedes les debo no solo este título, sino cada triunfo. Gracias por haber sido mi apoyo constante y por no soltar mi mano en ningún momento del camino. Gracias por cada sacrificio, por cada palabra de aliento y por estar siempre presentes cuando las fuerzas faltaban. Me enseñaron que los sueños se defienden con valentía, que se cree incluso en la duda, y que un “tú puedes” puede convertirse en impulso de vida. Este logro es el reflejo de su amor y su fe en mí.

Gracias a mi hermana Cintya por siempre creer en mi antes que cualquier persona, pero lo más importante por enseñarme con el ejemplo la fortaleza y el luchar por las injusticias, al nunca rendirse así el camino sea oscuro, gracias por ser mi herma y madre a la vez porque tú siempre me motivaste a pesar de no quererme rendir. Gracias por ser fuerte, por ser alegre y enseñarme todo.

A la Universidad Nacional de Chimborazo, mi alma mater, y de manera especial a la Carrera de Derecho, por ser el espacio de mi formación académica. Expreso mi profundo agradecimiento a mi tutor, el Dr. Jorge Romero, por su guía, paciencia y enseñanza constante, así como por compartir su conocimiento y confiar en mi proceso.

A mis amigos, quienes hicieron de este camino una experiencia inolvidable. De manera especial a Cristian y Juan, amigos que se han convertido en lo mejor de la universidad. Gracias por las risas, las anécdotas y el apoyo en los momentos difíciles. Gracias a ellos todo fue más fácil, su apoyo en cada decisión y todos los momentos fue un soporte invaluable que hizo este proceso más llevadero y feliz.

Finalmente, a todas las personas aunque no pueda nombrar a todos, estuvieron a mi lado con una palabra de aliento y a las personas que no estar físicamente desde el cielo siempre fueron mi motivación gracias por darme la sabiduría para ser abogada.

Muchas gracias a todos.

***Lizbeth Alexandra Ballagán López.***

Expreso mi más sincero agradecimiento a la Universidad Nacional de Chimborazo, por haber sido el espacio donde este camino tomó forma y dejó huellas importantes en mi formación, y de manera especial al Msc. Jorge Romero, por su guía y apoyo durante este proceso.

A mi compañera de tesis, Liz, gracias por el compromiso y apoyo durante este proceso. Compartir este camino contigo hizo más llevaderos los momentos difíciles y valioso cada avance.

Y, sobre todo, a la vida, por cada persona que puso en mi camino. A mi familia, porque no existe una forma suficiente de explicar lo que representan para mí. Estuvieron presentes en los momentos en que más lo necesité, incluso sin palabras; en ese apoyo silencioso que siempre se siente, en la forma de cuidar, de sostener y de estar. Cuando todo parecía más pesado, fueron ustedes quienes me devolvieron la calma y me recordaron que no estaba solo.

A mis amigos, por ser ese equilibrio que muchas veces apareció sin aviso. Por las risas oportunas, por las conversaciones que aliviaban más de lo que parecía y por esos momentos simples que lograban cambiar el día. Con ustedes, este camino tuvo pausas, respiro y también vida.

A quienes formaron parte de mi vida en algún momento, y a quienes hoy ya no están, gracias por lo compartido y por las huellas que dejaron. Nada de eso se pierde; permanece en lo aprendido, en la manera de ver el mundo y en la persona que soy ahora. De forma especial, a quienes ya no están en este plano, gracias de corazón, porque su presencia sigue viva en los recuerdos y en todo lo que dejaron en mí.

Hubo momentos de duda y cansancio, en los que no sabía si podía continuar, pero todo lo vivido, lo aprendido y el respaldo de quienes estuvieron presentes fue lo que me sostuvo y me permitió seguir adelante.

No podría nombrarlos a todos, pero cada gesto, cada palabra y cada forma de apoyo permanece. Todo lo vivido es lo que hoy me impulsa a seguir creciendo y a construir lo que viene. Gracias... de verdad, de todo corazón.

*Juan Andrés Villacrés Maji.*

## ÍNDICE

DECLARATORIA DE AUTORÍA	
DICTAMEN FAVORABLE DEL PROFESOR TUTOR	
CERTIFICADO DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL	
CERTIFICADO ANTIPLAGIO	
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTO	
ÍNDICE	
ÍNDICE DE TABLAS	
RESUMEN	
ABSTRACT	
CAPÍTULO I.....	15
1. MARCO REFERENCIAL .....	15
1.1. INTRODUCCIÓN.....	15
1.2. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.....	16
1.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	17
1.4. JUSTIFICACIÓN.....	19
1.5. OBJETIVOS.....	20
1.5.1. OBJETIVO GENERAL .....	20
1.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	20
CAPÍTULO II.....	21
2. MARCO TEÓRICO.....	21
2.1. ESTADO DEL ARTE.....	21
2.2. ASPECTOS TEÓRICOS.....	22
2.2.1. UNIDAD 1: LAS CONSTRUCCIONES INFORMALES.....	22
2.2.2. UNIDAD 2: LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	34
2.2.3. UNIDAD 3: ESTUDIO RESOLUCIÓN NRO. GADMR-ALC-2025-0125-R.....	42
CAPÍTULO III.....	55
3. METODOLOGÍA.....	55
3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	55
3.2. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	55
3.3. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.....	56
3.4. POBLACIÓN DE ESTUDIO Y TAMAÑO DE MUESTRA.....	56
3.5. HIPÓTESIS O PROBLEMA CIENTÍFICO.....	57

3.6. MÉTODOS DE ANÁLISIS, Y PROCESAMIENTO DE DATOS. ....	57
CAPÍTULO IV. ....	59
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN. ....	59
4.1. RESULTADOS. ....	59
4.2. RESULTADOS GENERALES DE LAS ENTREVISTAS. ....	59
4.3. DISCUSIÓN DE RESULTADOS. ....	66
CAPÍTULO V. ....	69
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. ....	69
5.1. CONCLUSIONES. ....	69
5.2. RECOMENDACIONES. ....	70
BIBLIOGRAFÍA. ....	71

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Especialistas en derecho administrativo.....	57
Tabla 2: Entrevista realizada a abogado en libre ejercicio especialista en derecho administrativo.....	60
Tabla 3: Entrevista realizada a abogado en libre ejercicio especialista en derecho administrativo.....	62
Tabla 4: Entrevista realizada a abogado en libre ejercicio especialista en derecho administrativo.....	64

## RESUMEN

La presente investigación analiza todo lo relacionado a la legalización de las construcciones informales y como esto afecta y produce riesgos a la seguridad ciudadana en el área urbana del cantón Riobamba; esto, en base a la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R emitida por el Municipio de Riobamba la cual permite reconocer edificaciones ejecutadas sin diagnósticos estructurales, sin planos aprobados y sin controles técnicos. El trabajo se realizó bajo los métodos inductivo, deductivo, jurídico-analítico, dogmático, entre otros; se utilizó un enfoque mixto cuali-cuantitativo, y uno de los tipos de investigación fue la descriptiva. Para el desarrollo de este proyecto final, se contó con la valoración de abogados en libre ejercicio, especialistas en derecho administrativo, quienes participaron en el proceso de resultados a través de entrevistas realizadas sobre el tema de estudio. Como resultado de la investigación, se aportó con un documento académico con información confiable y comprobada respecto al problema científico y su respuesta permitió corroborar los objetivos planteados dentro del trabajo. Como conclusión, se logró obtener que la construcción informal en el cantón Riobamba se manifiesta como un fenómeno estructural que puso en evidencia la insuficiencia del modelo de planificación urbana vigente para regular efectivamente las dinámicas reales de ocupación del suelo.

**Palabras claves:** Construcciones informales; derecho administrativo; legalización; seguridad ciudadana.

## ABSTRACT

This research analyzes everything related to the legalization of informal constructions and how this affects and poses risks to citizen security in the urban area of the Riobamba canton. This is based on Resolution No. GADMR-ALC-2025-0125-R, issued by the Municipality of Riobamba, which allows for the recognition of buildings constructed without structural assessments, approved plans, or technical controls. The work was carried out using inductive, deductive, legal-analytical, and dogmatic methods, among others. A mixed-methods qualitative-quantitative approach was used, with a descriptive research design. For the development of this final project, the assessment of practicing lawyers specializing in administrative law was sought, who participated in the results process through interviews conducted on the subject of study. As a result of the research, an academic document was produced containing reliable, verified information on the scientific problem, and its response corroborated the objectives set out in the work. In conclusion, it was found that informal construction in the canton of Riobamba is a structural phenomenon that highlights the inadequacy of the current urban planning model to effectively regulate the real dynamics of land use.

Keywords: Informal construction; administrative law; legalization; citizen security.

Translation reviewed by:



MSc. Elizabeth Diaz  
ENGLISH PROFESSOR  
C.C. 060327776-5

## CAPÍTULO I.

### 1. MARCO REFERENCIAL

#### 1.1. Introducción.

Desde el inicio de los tiempos, la humanidad se vio en la necesidad de encontrar un lugar para refugiarse de no estar a la intemperie, por tal razón realizó varias construcciones con los materiales que tenían a la mano dependiendo de la época, al principio usaban piedra, madera, barro, arcilla, paja o tierra para tener un lugar donde estar a salvo y llamarlo hogar. Con el paso de los años, el hombre fue innovando sus edificaciones hasta hacerlas de cemento, concreto, ladrillos, varillas y otros materiales, esto con el fin de que sean más resistentes a la naturaleza y brindar una mayor protección y refugio a toda la familia.

Las construcciones informales también conocidas como asentamientos informales, se caracterizan por ser un fenómeno urbano que ha acompañado el crecimiento acelerado de ciertas ciudades, esto se da especialmente en países en vía de desarrollo o subdesarrollados. Según Trejo (2025) “El origen de las construcciones informales se relaciona con procesos de urbanización rápida, migración rural-urbana y la incapacidad de los Estados para ofrecer suficiente vivienda formal y planificación territorial adecuada” (p.12).

El crecimiento urbano de algunas ciudades ha estado marcado por un incremento sostenido de construcciones informales levantadas sin permisos, estudios técnicos ni supervisión municipal. Este fenómeno ha configurado un territorio con edificaciones inseguras y con escaso control administrativo que conlleva un peligro para el bienestar de la ciudadanía y los propios seudopropietarios de estas edificaciones. Según Medina (2022), “la informalidad constructiva refleja fallas estructurales en la gestión del suelo y en la planificación urbana” (p. 11).

La seguridad ciudadana es un concepto fundamental dentro de ciertas políticas del buen vivir, ya que enmarca la protección de las personas y sus bienes, así como el mantenimiento de un orden social dentro de una comunidad. Este fenómeno es un elemento esencial para el desarrollo social y democrático de un país, ya que si existe seguridad las personas pueden ejercer libremente sus derechos y desarrollar actividades de forma pacífica, así como convivir dentro de una comunidad, a falta de esto el Estado puede caer en una incertidumbre sobre la seguridad.

Dentro del presente trabajo de investigación, se analiza la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R emitida por parte del GAD Municipal de Riobamba, el cual surge como respuesta a décadas de construcción irregular acumulada. La norma permite reconocer edificaciones ejecutadas sin diagnósticos estructurales, sin planos aprobados y sin controles técnicos. Si bien busca solucionar una situación extendida, también abre la posibilidad de nuevos conflictos al flexibilizar requisitos esenciales para garantizar la seguridad ciudadana. Rivera (2023) señala que “los procesos de regularización deben equilibrar la necesidad social con el respeto al ordenamiento territorial” (p. 4), lo cual evidencia la complejidad del problema.

Con el fin de examinar este tema adoptamos diversas perspectivas: por un lado, la parte inductiva, la parte deductiva, la parte histórica, la parte comparativa y, desde luego, el análisis jurídico. Nuestro propósito es trabajar con una metodología mixta que nos permita ver no solo lo que la ley establece dentro de las leyes ecuatorianas, sino también cómo incide realmente en el entorno urbano en el que habitamos. Como no manipularemos ninguna variable, el proyecto es completamente no experimental; simplemente observaremos y valoraremos el efecto concreto que la Resolución N.º GADMR-ALC-2025-0125-R tiene sobre el territorio y la seguridad de sus habitantes.

De esta manera dentro de nuestro estudio el objetivo primordial es el de examinar si dicha resolución desde una perspectiva jurídica, doctrinal y administrativa con el fin de comprobar si existe validez, de igual manera se busca comprender completamente sus implicaciones dentro del marco legal y administrativo, observando cómo afecta realmente la tranquilidad de quienes viven en estructuras informales. En definitiva, como equipo, se busca establecer si dicho sistema efectuado por el municipio favorece realmente a una proyección urbana sólida o, por el contrario, genera lagunas y contradicciones que objetan los principios fundamentales del derecho ecuatoriano.

Teniendo en cuenta nuestra motivación para estudiar dicho tema, tanto en el ámbito personal y también como científico. Existe una gran preocupación ya que las decisiones que toma la administración pública terminan afectando directamente la seguridad ciudadana y muchas veces al día a día de la gente que vive en viviendas informales, y eso no lo podemos ignorar. Como futuros abogados, sentimos que meternos de lleno en este análisis nos da herramientas reales para entender tanto al derecho administrativo, como a la planificación del territorio y todo lo que implica legalizar estos asentamientos de manera adecuada. Y en lo científico, lo que buscamos es pensar con cabeza crítica sobre esa tensión que no desaparece entre la informalidad, la ley y la forma en que los municipios gobiernan, esperando que lo que escribamos aquí le sirva a alguien más adelante para debates dentro de nuestra rama.

## **1.2. Antecedentes de la investigación.**

En las últimas décadas, el crecimiento en muchas ciudades del mundo ha generado diversos fenómenos urbanos, entre estos la expansión de asentamiento y construcciones de carácter informal. Este tipo de edificaciones se identifica porque surge principalmente como consecuencias de ciertos factores que pueden ser desde sociales hasta económicos, tales como la falta de acceso formal a una vivienda, el incremento de población y la insuficiente planificación territorial por parte de los gobiernos locales.

Las construcciones informales se han vuelto un desafío para los gobiernos, municipios y el Estado en general, especialmente en ciudades de crecimiento intermedio donde la expansión urbana sin una planificación adecuada ha ocasionado que muchos inmuebles se levanten sin un correcto protocolo de seguridad y construcción. Sobre este particular, Vargas (2024) manifiesta “el crecimiento de los asentamientos informales está

relacionado con una desigualdad social y déficit de vivienda formal, estas construcciones suelen presentar carencias de servicios básicos e infraestructuras débiles” (p.5).

Existen diversos estudios que señalan que la regularización de las construcciones informales puede contribuir a mejorar la gestión del territorio urbano, permitiendo que los gobiernos locales ejerzan un mayor control sobre cómo se levantan estas infraestructuras y si las mismas no representan un peligro para los responsables y los ciudadanos en general. Sin embargo, también cabe aclarar que dentro de estas investigaciones se ha dejado en claro que deben implementar un marco normativo acompañado de ciertas políticas públicas que permitan regular este fenómeno.

Por otro lado, la seguridad ciudadana se ha convertido en uno de los principales desafíos para las ciudades, especialmente en el área urbana, ya que aquí se concentran mayores niveles de población, actividad económica y movilidad social. Este fenómeno no solo tiene que ver con la prevención de un delito, sino también con la protección de los derechos fundamentales, la convivencia social y la garantía de condiciones adecuadas para el desarrollo de la vida cotidiana de las ciudades. Acerca de este particular, Flores (2024) señala “La percepción de inseguridad se configura a partir de múltiples factores sociales y ambientales, así como también del entorno que rodea la vida cotidiana de cada ciudadano” (p.6).

En este contexto, la seguridad ciudadana en el área urbana es fundamental para comprender las dinámicas sociales que influyen en la percepción de seguridad y tranquilidad de los habitantes de una circunscripción territorial. Es de suma importancia analizar que factores pueden influir para acabar con esta calma y buscar estrategias que permitan erradicar estos riesgos y que contribuyan a la gestión de la seguridad, fortalecer la convivencia social y promover entornos urbanos más seguros para la población.

La Constitución de la República de Ecuador garantiza el derecho al acceso de una vivienda a todos los ciudadanos dentro del territorio ecuatoriano, por lo cual basado en este derecho algunas personas omitieron los trámites administrativos pertinentes para el acceso a un lugar donde se pueda llamar hogar. No obstante, esto tiene un conflicto con el buen vivir y la seguridad social, que se relacionan directamente con la seguridad ciudadana, más aún dentro del área urbana cuando se levantan edificaciones sin ningún tipo de planeación y seguridad.

### **1.3. Planteamiento del problema.**

A nivel mundial, el crecimiento urbano desordenado ha permitido la construcción de numerosas edificaciones sin permisos ni estudios técnicos mínimos, esta situación refleja un control estatal limitado sobre el uso del suelo y evidencia fallas históricas en la planificación territorial. Torres (2021) afirma que “la informalidad urbana es consecuencia directa de la débil gestión territorial” (p. 9), estas construcciones generan riesgos estructurales, jurídicos y sociales para los habitantes. La seguridad ciudadana es crucial para el desarrollo urbano, especialmente si se trata en áreas con proceso de consolidación, entre más seguro sea una

ciudad, más fácil es asegurar el buen vivir de los habitantes; Saldeño (2024) expresa “La seguridad ciudadana es un elemento clave en el desarrollo de las ciudades y el bienestar del habitante, esto abarca infraestructura y baja tasa de delincuencia” (p.14), es menester señalar que en los países desarrollados existe una mayor tasa de seguridad ciudadana gracias al control de la delincuencia y su sólidas infraestructuras.

En América latina, las viviendas de asentamientos informales en general no tienen títulos legales o formales, y pueden mostrar ciertos patrones de desarrollo irregular, carecer de servicios públicos esenciales tales como alcantarillado y hasta suelen estar construidos en suelos públicos o ecológicamente vulnerables; Fernandes (2021) aclara “Se reconoce que la informalidad constituye un porcentaje significativo de las grandes ciudades latinoamericanas, que oscila entre un décimo y un tercio del total de residencias urbanas” (p.2). La seguridad ciudadana en el área urbana en esta parte del mundo, se centra más en la inseguridad por delincuencia que en la convivencia pacífica libre de cualquier peligro en general tal como malas construcciones o infraestructuras peligrosas. La CEPAL (1999) expresa “La seguridad ciudadana está en debate público latinoamericano desde muy distintas perspectivas, esto por lo hechos violentos suscitados a lo largo de los años”. Con esto se deja en evidencia que los medios de telecomunicaciones tienden a desatacar hechos violentos como delincuencia y la infraestructura juega un papel secundario.

En Ecuador, aproximadamente el 70% de las construcciones son informales, lo que implica edificar sin permisos municipales, planificación técnica o en zonas de riesgo, especialmente en áreas periféricas de ciudades incluso principales como Quito; El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC (2023) expresa “existen casos en que las nuevas construcciones o adecuaciones como ampliaciones o reconstrucciones no son registradas a través de una solicitud de permisos de construcción en los GAD municipales”. La seguridad ciudadana en el área urbana enfrenta una importante crisis en el país, esto debido a la violencia y la delincuencia impulsada por factores económicos o sociales y deficiencia del Estado para controlar esto; Camargo (2023) analiza “En Ecuador, la delincuencia común y la inseguridad ciudadana están tomando la delantera en cuanto a la seguridad ciudadana” (p.3), con esto se puede determinar que la seguridad ciudadana en el país responde más a un problema de criminalidad que de infraestructuras en mal estado o peligrosas.

Este problema existe por el simple hecho de que, si no se regula bien, puede volverse un riesgo serio y afectar a la población. En el ámbito jurídico, dicho crecimiento de construcciones informales deja ver los vacíos legales que existen en el control urbanístico y en cómo se aplican las ordenanzas municipales, afectando principios primordiales como la legalidad, la seguridad jurídica y el derecho a vivir en condiciones dignas. Dentro del ámbito territorial, construir sin ninguna planificación ni control desordena mucho el uso del suelo, ya que esto genera asentamientos en zonas de alto riesgo y de esta manera se complica el acceso a tener servicios básicos. Y por último en el ámbito estructural, cuando no hay nadie que supervise técnicamente cómo se levantan dichas construcciones, aumentan en gran cantidad las probabilidades de que existan fallos, poniendo en riesgo y peligro tanto a quienes viven ahí como a los vecinos de los alrededores.

Con lo mencionado, la relación entre las construcciones informales y la seguridad ciudadana es directa, debido a que esta última va más allá de una prevención de delitos, sino que también debe garantizar un hábitat lejos de entornos que pongan en riesgo la integridad física. Como respuesta a esta problemática en la ciudad de Riobamba, el Gobierno Autónomo Descentralizado, emitió la Resolución Nro. GADMR-ALC-0125-R, que reconoce edificaciones previamente construidas. No obstante, es cierto que esta medida busca corregir la informalidad en construcciones ya acabadas, introduciendo un régimen para regular los estándares técnicos exigibles, pero la posibilidad de regular estas edificaciones sin estudios previos suficientes plantea interrogantes sobre la seguridad estructural y la coherencia con las normativas de planificación urbana.

Con los antecedentes expuesto, es importante analizar, mediante un enfoque jurídico y doctrinario, la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R que regula la legalización de construcciones informales en el cantón Riobamba, con el fin de evaluar su legalidad, sus efectos administrativos y su impacto en la seguridad ciudadana, esto al existir preocupación por la seguridad de los habitantes en la zona urbana ya que, reconocer edificaciones sin estudios de suelo ni cálculos estructurales puede incrementar riesgos de colapso o fallas en instalaciones. Así, surge la pregunta científica que orienta la investigación: ¿Cómo incide la legalización de construcciones informales establecida en la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R en la seguridad ciudadana en el área urbana de Riobamba? Con esto, se obtendrá un documento detallado y fidedigno, con información comprobada sobre el tema de investigación para su correlativa lectura y aprendizaje por parte de los interesados en derecho.

#### **1.4. Justificación.**

De esta manera dicha investigación es relevante porque se busca estudiar qué ocurre cuando las construcciones informales no tienen dichas regulaciones ni legalizaciones necesarias, y como esto compromete de gran manera la seguridad de quienes habitan dentro de este territorio. Su relevancia recae en comprender cual es la conexión que existe entre el derecho administrativo y el derecho constitucional, dos ramas con una relación muy estrecha entre sí. Adentrarnos en este fenómeno nos permite identificar los retos que tiene el Estado ante estas edificaciones informales y ante la necesidad de buscar proteger físicamente a los ciudadanos, sin dejar de lado la importancia de establecer normas claras y precisas que encuentren un punto medio entre el derecho a tener una vivienda y la seguridad de la población.

Este trabajo es necesario porque aporta una mirada actualizada sobre un problema que se ha venido generando durante años en Ecuador. Las construcciones informales están afectando cada vez más a los ciudadanos de la zona urbana, sin que exista un control normativo que delimite responsabilidades ni mecanismos de reparación. En este sentido, la investigación busca aportar información nueva que permita comprender el impacto real de las edificaciones sin control a la seguridad ciudadana. Asimismo, pretende fortalecer el conocimiento acerca del derecho administrativo, las normas de seguridad y el procedimiento

adecuado para el levantamiento de nuevas infraestructuras sin afectar el derecho de los propietarios de un predio sin permisos de construcción y de sus colindantes.

La investigación aborda una problemática actual relacionada con la ausencia de control legal en la construcción de nuevas edificaciones, de igual manera como deben proceder los propietarios de un bien inmueble que fue o está siendo construido sin permisos para evitar que sea derrumbado su hogar. Asimismo, posibilitará reflexionar sobre la necesidad de establecer principios éticos y legales que aseguren el respeto a la dignidad humana frente a la burocracia de los permisos de construcción. Este estudio pretende consolidarse como un referente teórico que impulse propuestas normativas para responder a los desafíos que plantea las construcciones informales en el ámbito jurídico y administrativo ecuatoriano.

Los beneficiarios directos de esta investigación serán los profesionales del derecho, jueces, legisladores y funcionarios del sector público, quienes podrán utilizar los resultados para orientar la creación de políticas y criterios normativos la legalización de las construcciones informales. Los beneficiarios indirectos serán los ciudadanos del área urbana, al fortalecerse la seguridad ciudadana frente a edificaciones con riesgos de derrumbe con falta de fiscalización en su construcción. Este trabajo busca contribuir al derecho administrativo y constitucional mediante criterios formados donde se evalúa tanto la importancia del derecho a una vivienda digna como a la seguridad social, buen vivir y el respeto a las normas básicas de convivencia en general.

## **1.5. Objetivos**

### **1.5.1. Objetivo General**

- Analizar, mediante un enfoque jurídico y doctrinario, la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R que regula la legalización de construcciones informales en el cantón Riobamba, con el fin de evaluar su legalidad, sus efectos administrativos y su impacto en la seguridad ciudadana.

### **1.5.2. Objetivos Específicos**

- Examinar la normativa vigente y los fundamentos doctrinarios relacionados con la construcción, regularización y uso del suelo en el cantón Riobamba, identificando sus principios, alcances y limitaciones.
- Determinar el contenido, el alcance y los efectos administrativos de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, estableciendo su relación con los principios de legalidad, seguridad ciudadana y ordenamiento territorial.
- Analizar la situación jurídica de las construcciones informales en Riobamba para evaluar si la aplicación de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R garantiza el ordenamiento territorial o si genera riesgos que afectan la seguridad ciudadana.

## CAPÍTULO II.

### 2. MARCO TEÓRICO.

#### 2.1. Estado del arte

Respecto del tema “LA LEGALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES INFORMALES EN EL CANTÓN RIOBAMBA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁREA URBANA”, no se han identificado trabajos investigativos iguales; sin embargo, existen algunos similares respecto a cada variable del tema que se pretende realizar, cuyas partes pertinentes corresponde abordar. Todas las investigaciones y trabajos mencionados serán de gran importancia y aporte para la realización del presente proyecto.

Diego Andrés Ríos Chávez (2023), en Riobamba-Ecuador, para la obtención del título de Abogado, en la Universidad Nacional de Chimborazo, realizó un trabajo investigativo titulado “Las regulaciones urbanísticas del Gad Cantonal de Riobamba y las construcciones informales”, en el cual concluye:

*La falta de regulación urbanística con respecto a las construcciones informales en sí, ha tenido gran impacto e incidencia en la proliferación de estas construcciones, debido que a lo largo de mi investigación he evidenciado que no existe Ordenanza alguna que regule o controle específicamente a las construcciones informales, a su vez al analizar la normativa pertinente se ha llegado a la conclusión que las autoridades correspondientes realizan los controles y sanciones en base a lo que ordena el Código Urbano del Cantón Riobamba. (Ríos, 2023, p.73)*

Carolina Lourdes Reinoso Carrión (2022), En Quito-Ecuador, para la obtención del título de Abogado, En la Universidad de las Américas, realizó un trabajo investigativo titulado “La Construcción Informal en el Distrito Metropolitano de Quito y su Impacto Social y Jurídico”, en el mismo concluye:

*Como se ha analizado a lo largo del trabajo investigativo, se puede distinguir que el derecho a construir y edificar es tan importante para el desarrollo social y material de un país como el derecho a la libertad, a la salud y a trabajar. No obstante, este no es un derecho absoluto y por tal está sujeto a regulaciones y control de parte de la autoridad metropolitana. (Reinoso, 2022, p.99)*

Edésio Fernandes (2021), en Santiago Chile, para la publicación en la Revista Electrónica, SciELO, realizó un trabajo investigativo titulado “Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina”, cuya conclusión es:

*El reto de promover la regularización sostenible de los asentamientos informales está planteado especialmente para todos los países y ciudades latinoamericanos. Sobre todo, se trata de un enorme desafío dirigido a la sociedad latinoamericana. Ya no se puede evitar el enfrentamiento de este problema galopante de la producción informal de la ciudad, con todas sus nefastas implicaciones para*

*todos, no sólo para los habitantes de asentamientos informales, sino para las ciudades y para la sociedad urbana en su conjunto. (Fernandes, 2021, p.38)*

Giovanny Antonio Salas Torres (2025), en Bogotá-Colombia, para la obtención del título de Abogado, en la Universidad Católica de Colombia, realizó un trabajo investigativo titulado “Aspectos principales del espacio urbano y la seguridad ciudadana desde la perspectiva de Bogotá”, en el mismo concluye:

*La relación entre inseguridad y espacio urbano se encuentra en la caracterización de los lugares peligrosos y en la aplicación de políticas para transformar o mejorar la infraestructura de determinadas zonas que no están directamente asociadas con los procesos de segregación, desapropiación ideológica y deshumanización de la ciudad. (Salas, 2025, p.315)*

Washington Fabián Correa Pineda (2024), en Machala-Ecuador, para la obtención del título de Ingeniero Civil, en la Unidad Académica de Ingeniería Civil, realizó un trabajo investigativo titulado “Análisis de la legalización de viviendas informales y su efecto en la habitabilidad” en el cual concluye:

*La habitabilidad es una forma mediante la que se puede asociar el comportamiento y en convivir de la familia, en el sector el 50% de las viviendas cuenta con las mínimas condiciones así mismo el 35% cuenta con algunas de estas condiciones, el 15% no poseen ninguna de las condiciones básicas de habitabilidad que se necesitan en una vivienda. (Correa, 2024, p.39)*

En conjunto, los estudios revisados evidencian que la informalidad constructiva ha sido abordada desde distintos enfoques jurídicos, urbanísticos, sociales y técnicos; sin embargo, también ponen de manifiesto la ausencia de investigaciones que analicen de manera específica la incidencia de la legalización de construcciones informales en la seguridad ciudadana dentro de un contexto local concreto como el cantón Riobamba. Esta ausencia justifica la pertinencia del presente estudio, el cual busca integrar los aportes existentes y profundizar en un vacío de conocimiento relevante para la gestión urbana y la protección de la población.

## **2.2. ASPECTOS TEÓRICOS.**

### **2.2.1. UNIDAD 1: LAS CONSTRUCCIONES INFORMALES.**

#### **2.2.1.1. Antecedentes históricos.**

El estudio etimológico de las construcciones informales, sirve para conocer la procedencia de esta figura, el tiempo de existencia y, en este caso en particular al ser dos palabras clave, cuál es el significado real o la traducción una vez unidas. La palabra construcción proviene del latín *constructio*, derivada del verbo *construere*, que significa “aplicar”, “juntar” o “disponer en capas”, se compone del prefijo con que es “unión, conjunto” y *struere* “amontonar”, una vez juntadas todas estas palabras da como resultado

que es la acción de ordenar elementos para edificar. La palabra informal está formada por raíces latinas y significa “que no se apega a las reglas prevenidas”. Una vez desglosado cada término, se puede determinar que la construcción informal es la acción de ordenar elementos para edificar sin apearse a las reglas prevenidas.

La historia de las construcciones informales constituye un fenómeno histórico de carácter estructural estrechamente vinculado a ciertos procesos de urbanización de carácter acelerado que se desarrollaron a lo largo del siglo XX aproximadamente, particularmente en los países de América Latina. Estos procesos fueron marcados por un crecimiento demográfico abrupto, y una intensa migración del campo hacia las ciudades, esto acompañado de una progresiva incapacidad del Estado para garantizar el acceso efectivo a una vivienda digna respetando las normativas administrativas de aquel entonces. Como consecuencia, se configuró una expansión urbana sin control, donde se levantaban casas por doquier sin ningún tipo de fiscalización, respeto a las normas y planificación técnica, lo que ocasionó que algunas casas fueran susceptibles de derrumbarse.

Este fenómeno histórico no puede ser comprendido de manera aislada, sino como el resultado de profundas desigualdades socioeconómicas que han caracterizado a las sociedades latinoamericanas. El acceso al suelo urbano formal ha estado condicionado, históricamente, por la capacidad adquisitiva de las personas, existiendo amplias desigualdades en los grupos sociales, más aún entre la clase alta o media alta y la clase baja. Gracias a esta exclusión, nació la idea de apropiarse de tierras que no le pertenecen y realizar levantamientos terrenales sin ningún tipo de supervisión ni control, buscando un pedazo de tierra a la cual llamar hogar. (Cuesta, 2025, p.34)

La informalidad constructiva va más allá de una simple conducta reprochable, si se tiene una visión más profunda, se entiende como este surge o nace en base a una respuesta colectiva a raíz de la pobreza urbana, la ausencia de políticas públicas inclusivas y la debilidad institucional del Estado en la gestión del territorio. Medina (2022) indica “Durante las décadas de 1950 y 1960, numerosas ciudades latinoamericanas experimentaron un crecimiento urbano acelerado sin contar con instrumentos adecuados de planificación ni con políticas públicas integrales de vivienda” (p.7). Con esto se puede observar como la ausencia de control efectivo sobre el uso del suelo, sumada a la falta de capacidad por parte de los gobiernos en turno, para regular el crecimiento de los asentamientos informales, permitió la consolidación de este fenómeno que se fue dando de manera espontánea, y que se caracterizan por edificaciones precarias, carentes de estudios de suelo, cálculos estructurales y supervisión técnica profesional.

Ahora bien, este no es un fenómeno que haya existido solo en América Latina, ya que Europa también tuvo su apogeo en cuanto, a este tipo de edificaciones, la diferencia se encuentra en la forma como se lo conocía, se llamaban urbanizaciones informales. Manzano (2021) manifiesta “Tras la segunda guerra mundial, las urbanizaciones informales pasaron a llamarse bidonvilles, nombre prestado de las colonias francesas en África. En Madrid, este fenómeno surgió a raíz de ausencia de planeamiento urbano formal” (p.20). Esta problemática se extendió a varias ciudades importantes de Europa tales como Barcelona,

Atenas, Paris, Lisboa, Roma y varias otras. Todo esto se mantuvo hasta que cada Nación creó los respectivos reglamentos de regulación de este tipo de edificaciones para evitar la proliferación de este problema generalizado.

Existen diversos estudios que han analizado sobre las construcciones informales, pero con otro nombre, la informalidad urbana. Dichos estudios concluyen que este acontecimiento histórico se encuentra ligado a la tolerancia del propio Estado, debido a su incapacidad para responder de manera eficaz a las necesidades de la población, las personas se vieron de cierto modo obligadas a tomar acciones sobre el espacio urbano. Esta actitud que al inicio parecía inofensiva, fue creciendo a tal escala que las edificaciones que el principio se percibían como soluciones temporales se terminaron transformando en viviendas permanentes, inclusive dando lugar a que se consoliden o construyan barrios enteros al margen del ordenamiento jurídico, tanta fue la inoperancia del Estado que cuando quiso hacer algo para regular esta situación, ya fue demasiado tarde.

En interpretaciones que se han hecho de este particular, han comparado el barrio y la ciudad como la zona rural y urbana, existiendo dos maneras diferentes de mirar la relación entre ambos, uno como dependencia y otro como complementariedad. Para algunos investigadores como Rosas (2024) “los sectores populares mantienen relación de dependencia o condición subalterna respecto a la cultura dominante, ésta se encuentra representada por el racionalismo urbano moderno” (p.81). Lo que manifiesta esta tratadista deja una visión clara si se compara con la zona rural y urbana, la primera es dependiente de la segunda, no obstante, es menester señalar que otros pensamientos que son compartidos por muchos indican que ambos son complementarios y que no podría subsistir uno sin el otro.

Los antecedentes históricos de las construcciones informales dando un enfoque jurídico evidencian una contradicción persistente entre la normativa urbanística y la realidad social. Si bien es cierto, los Estados desarrollaron normas, técnicas, planes, regulaciones e inclusive procedimientos administrativos para edificar. Sin embargo, la falta de control. Fiscalización y seguimientos de estas normativas, ocasionó que las personas en su mayoría del sector rural, vieran factible realizar edificaciones inobservando los procedimientos administrativos correspondientes, lo que debilitó la correcta aplicación de principio de legalidad y favoreció la reproducción sistemática de la informalidad constructiva.

La falta de acciones y sanciones oportunas sobre las edificaciones sin permisos generó una afectación directa a la seguridad jurídica, debido a que se creó la idea de que las normas administrativas para la construcción de viviendas podían ser vulneradas sin ningún tipo de consecuencia jurídica o legal. Ríos (2023) sostiene “estas falencias históricas explican la razón por la cual los procesos contemporáneos de regularización generan tensiones entre el principio de igualdad, el ordenamiento territorial y la seguridad ciudadana” (p.12). Esto se da especialmente cuando se intenta otorgar cierta validez a las construcciones informales ya ejecutadas sin ningún criterio técnico o fiscalización.

Otro problema acerca de las construcciones informales es la antigüedad de algunas edificaciones, que por su historia o cultura puede llegar a ser considerada incluso patrimonio cultural. Existe un fuerte debate sobre la importancia de ciertas estructuras o asentamientos informales y su arquitectura y si estas pueden alcanzar la categoría de patrimonio cultural. Es una posibilidad sumida en prejuicios arraigados de raíz aporofóbica y por eso, es menos presente y eludida de manera unánime como forma de rechazo por parte de las instituciones del Estado que no desean considerar estas edificaciones como parte de su historia. (Pérez, 2023, p.230)

El estudio realizado por Pérez es interesante de analizar, si bien es cierto, el Estado a través de los respectivos municipios los cuales tienen autonomía para actuar en la mayoría de ocasiones, ha intentado regular de todas las maneras la construcción de viviendas de manera informal, creando normativas, ordenanzas y resoluciones que permitan poner fin a la edificación de nuevos proyectos sin papeles, o regular las edificaciones ya creadas. Ahora bien, si se centra este análisis en la segunda opción, donde existe una edificación ya construida hace años, así haya sido sin permisos, que tan factible sería que la misma sea considerada patrimonio cultural. Esta idea iría en contra de todo lo que el Estado desea controlar, sería interesante revisar en alguna parte del mundo si ya se dio este particular.

En consecuencia, el análisis histórico de las construcciones informales permite comprender que este fenómeno no es reciente ni circunstancial, sino el resultado de varias situaciones y decisiones de carácter político, económico y administrativo prolongadas en el tiempo. En la actualidad la informalidad constructiva no puede ser abordada únicamente desde una perspectiva sancionadora o correctiva, sino que debe existir un enfoque en su origen histórico, su proceso de consolidación territorial y sus implicaciones actuales en materia de ordenamiento territorial, legalidad, seguridad, debido proceso, el derecho administrativo y la eficacia para ejecutar cualquier acción que se desee realizar en contra de este fenómeno para evitar la violación de derechos.

#### **2.2.1.2. Conceptos.**

La construcción informal no tiene una definición universalmente aceptada, cada documento, cada estudio y hasta las normativas que hablan sobre este particular, la define dependiendo del entendimiento que se le dé. Cada concepto otorgado a este fenómeno tiene validez siempre y cuando la interpretación vaya orientada al mismo punto. Sin embargo, al ser una figura que tiene diferentes nombres dependiendo de la circunscripción territorial, en ocasiones es confundida por los juristas o personas entendidas en el tema quienes piensan que construcciones informales y asentamientos informales son la misma figura, aunque tiene una gran similitud y provienen de la misma causa, las construcciones son más pequeñas que los asentamientos, ya que este último habla de áreas residenciales enteras.

Previo a dar una definición clara de las construcciones informales, es necesario desglosar cada término para un mejor entendimiento. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) “La construcción comprende la creación, reforma, reparación o ampliación de activos fijos en forma de edificios, mejora de terrenos de naturaleza ingenieril

y otras obras de ingeniería, los cuales incluye trabajos de montaje e instalación”. El diccionario de la Real Academia Española, define a lo informal como “dicho de la cosa que no se ajusta a las formas o requisitos fijados”. Con ambas definiciones, teniendo claro que significa cada palabra en particular, se puede trabajar mejor en el entendimiento de lo que equivale la construcción informal en todo el sentido de la expresión.

Las construcciones informales, pueden definirse como aquellas edificaciones que se ejecutan al margen de un marco normativo que regula el uso del suelo, la planificación territorial y la actividad constructiva. Estas edificaciones se caracterizan por la ausencia de permisos municipales, licencia de construcción y aprobación de planos arquitectónicos, tampoco existen ningún tipo de estudio de suelo, cálculos técnicos y supervisión profesional que suele exigir la autoridad competente. En consecuencia, la informalidad constructiva implica una transgresión directa al ordenamiento jurídico y administrativo que rige el desarrollo urbano, afectado así la organización territorial. (Reinoso, 2022, p.15)

Este fenómeno se describe como una construcción que se realiza evadiendo las normativas legales. Por lo tanto, no cumplen con las normas de ingeniería, construcción, urbanismo y seguridad indicados por el Estado. Este concepto es aún más profundo de entender, ya que está ligado a la necesidad de vivienda y al crecimiento poblacional en todo el mundo. Estudios revelan que, por el incremento de la población en los últimos años, esta necesidad de construcciones de nuevos inmuebles o ampliación de los ya existentes se vio como algo obligatorio para asegurar el acceso a la vivienda de todos, por tanto, el sector inmobiliario se fue adaptando a los requerimientos de la sociedad. (Redondo, 2024)

Como se mencionó en el acápite precedente, las construcciones informales datan del siglo XX, dados por los fenómenos de migración del campo a la ciudad. Dreifuss (2021) describe este fenómeno como asentamientos informales y le otorga la siguiente definición “Los asentamientos informales o crecimiento espontaneo de la periferia, es un fenómeno que, con el tiempo, fueron mejorando sus condiciones hasta llegar a ser prácticamente indistinguible de la ciudad formal” (p.98). Esta autora siembra una idea clara, que las construcciones informales se camuflaron con las formales, a tal punto que a simple vista es imposible determinar o detectar que construcciones fueron realizadas con los permisos respectivos y cuales fueron hechas sin la autorización correspondiente.

Desde una perspectiva jurídica, la construcción informal supone una vulneración directa al principio de legalidad, ya que va en contra de los preceptos ya establecidos en una norma o ley previa. Este principio es uno de los pilares fundamentales del derecho en cualquier materia ya sea administrativos, penal o constitucional, para garantizar la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley. Paredes (2020) sostiene que “cuando se permite, tolera o normaliza la ejecución de construcciones al margen normativo, se debilita la fuerza obligatoria de la ley, generando discrecionalidad e incertidumbre jurídica que afectan la confianza ciudadana en las instituciones públicas” (p.12).

Para entender mejor lo que expresa el tratadista Paredes, es necesario captar como se debilita el principio de legalidad. Si los ciudadanos perciben que existen personas que no

respetan normas claras, previas, y prescritas con anterioridad a la acción, estos dejarán de confiar en la ley y las autoridades, lo que puede generar una reacción en cadena, y quienes, si cumplieron con el trámite respectivo, dejarán de hacerlo para futuras nuevas edificaciones o remodelaciones a estructuras ya levantadas. Además, esto genera una percepción de desigualdad en la aplicación de la normal, opacando la legitimidad del ordenamiento jurídico urbano y causando una especie de libertinaje en cuanto a la regularización de las construcciones en todas sus etapas.

Enfocando este particular en el derecho administrativo, las construcciones informales burlan los mecanismos de control, fiscalización y sanción ejercida por los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Ríos (2023) afirma “la existencia de normativas claras y específicas, la ambigüedad de las ordenanzas urbanísticas o su aplicación débil, ayudan a la práctica de construcciones ilegales y consolidan un patrón de informalidad difícil de revertir” (p.21). Es así como, la informalidad constructiva ha ganado terreno en el espacio urbano y no puede ser tratada solo como una conducta de particulares, sino también como una gestión pública deficiente a la hora de mantener el control urbano sobre las limitaciones de esta problemática que afecta a muchos.

Desde la perspectiva urbanística, la construcción informal es definida como la edificación que se incorpora, implanta o se hace sin respetar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, parámetros de construcción, uso y ocupación del suelo ni las normas técnicas de construcción que se encuentran legalmente regulados y vigentes. Este tipo de edificaciones altera la estructura urbana, ya que afecta la provisión de servicios básicos, al no ser planificado con los permisos correspondientes, además, genera sobrecarga en la infraestructura existente y dificulta la implementación de ciertas políticas que van orientadas a un desarrollo urbano. Todo esto compromete la funcionalidad de la ciudad e incrementa la desigualdad de los grupos sociales y reduce la calidad de vida de los habitantes de un Barrio o urbanización que se encuentran legalmente regulados. (Medina, 2022, p.7)

En un plano social, las construcciones informales se asocian a contextos de pobreza, exclusión social y falta de acceso a una vivienda digna y formal. Sin embargo, existen varios autores coinciden en que esto no es una causa justa para esta problemática, y enfocar todo en este único elemento constituye una visión parcial de este problema. Correa (2024) sostiene “la informalidad responde a lo complejo de los trámites administrativos y a lo costoso de esto, todo ocasiona una mala visión de que las normas urbanísticas pueden ser incumplidas sin consecuencias jurídicas relevantes” (p.26). En este sentido, las personas piensan que la única consecuencia que tendrán será un llamado de atención o en el peor de los casos una sanción pecuniaria, lo que genera incertidumbre inclusive para el mismo gobierno. Por esto es que, la informalidad se reproduce como una práctica social que se encuentra normalizada en ciertas partes de cualquier ciudad.

Una vez que se ha conceptualizado las construcciones informales desde un ámbito jurídico, administrativo, urbanístico y social, es necesario dar un concepto autónomo que ayude a entender mejor este fenómeno. Las construcciones informales se pueden definir como edificaciones, levantamientos de viviendas o asentamientos que se realizan fuera de la

ley, irrespetando las normas previamente establecidas, sin ningún tipo de control o fiscalización por parte de las autoridades competentes. Esto se percibe como una problemática que viene desde años atrás, y que los afectados no son solo los ciudadanos los cuales pueden correr peligro en su integridad física, sino también el Estado que deja de cobrar ciertos impuestos por estar construcciones y a la larga tiene una afectación económica considerable.

### **2.2.1.3. Las construcciones informales en Ecuador.**

En nuestro país, las construcciones informales se conocen comúnmente como asentamientos informales o edificaciones sin permiso, porque no pasan por estudios técnicos ni respetan las normas de seguridad que exige la ley. No se sabe exactamente cuándo comenzó dicho problema, pero los indicios señalan que se fue incrementando desde la segunda mitad del siglo XX, especialmente entre los años 60 y 80, en ciudades con alta población como Quito y Guayaquil. Todo surgió por la urbanización apresurada, la gente que se venía de los pueblos a la ciudad y la falta de vivienda, fue una de las situaciones que de alguna forma empujaron a muchas familias a asentarse como podían en cualquier lugar, sin ningún permiso de por medio. (Historia de la informalidad en Ecuador, 2024)

Este fenómeno constituye un problema estructural que ha acompañado el proceso de desarrollo urbanos del país de manera sostenida, en especial desde los años que empezó a acentuarse, cuando el crecimiento de las principales ciudades del Ecuador se aceleró sin que existiera un control estatal que ayude a regular, planificar y garantizar el correcto acceso a una vivienda dentro del marco legal. La migración interna desde zonas rurales hasta urbanas fue ocasionada por la búsqueda de nuevas oportunidades de empleo y surgimiento económico, pero estas personas no tenían un lugar fijo donde llegar, este fue el motivo principal para la ocupación irregular del suelo y las edificaciones al margen del marco normativo vigente. Esta problemática no se limita únicamente a las ciudades principales de la nación, se dan en muchas otras ciudades ya sean grandes o pequeñas con la diferencia que tenían o tienen una cobertura menos mediática, pero sufren del mismo inconveniente por la falta de manejo del Estado para responder de manera oportuna y eficaz.

Este proceso histórico, se vio reforzado por la concentración urbana que existía en esos años, ya que todo se concentraba en la zona rural, las oportunidades laborales, la educación e inclusive el acceso a servicios básicos, todo esto se encontraba única o preferentemente en el sector urbano. Ahora bien, el problema no fue únicamente los factores mencionados anteriormente, o sea el aumento poblacional en la zona urbana, sino la ausencia de una planificación territorial que vaya de la mano con este crecimiento, acompañado de la debilidad de las políticas implantadas en ese entonces, hicieron un combo para que se de las construcciones o asentamientos informales, consolidando un patrón de crecimiento urbano irregular que ha perdurado inclusive hasta la actualidad. (Torres, 2021, p.6)

Como se mencionó anteriormente, este problema no fue únicamente en las principales ciudades del país como son Quito, Guayaquil y Cuenca, que se caracterizan por ser los mayores centros poblacionales, económicos y culturales, también existió y existen en

otras ciudades del país. No obstante, la información sobre este fenómeno se encuentra centrada en estas tres ciudades por la razón explicada anteriormente. Además, al ser estas urbes las principales de Ecuador, existen mejores oportunidades laborales, escolares y otras, por lo que las personas del sector rural buscaron asentarse dentro de las mismas con el fin de mejorar la calidad de vida de ellos y sus familias.

Desde la década de 1970, las invasiones y las ventas de lotes en mercados no oficiales en la ciudad de Quito, principalmente en la periferia de la creciente ciudad en aquel entonces, incrementaron la ocupación informal de tierra rurales y de protección ecológica, y lo transformaron en barrios urbanos en Quito. En numerosas regiones de alto riesgo tales como quebradas, zonas agrícolas, ganaderas y de protección ecológica, se han construido cientos de miles de viviendas, muchas de ellas inestables, este tipo de asentamiento humanos se ha dado junto con otras prácticas planificadas y reguladas por el Municipio. Es menester señalar que los efectos ambientales y las dinámicas ocasionadas por esta práctica, creó una alta molestia urbana tanto en un entorno inmediato como general. (Vidal, 2023, p.32)

Además de la rápida urbanización y la construcción al margen de las normas de las normas urbanísticas y de planificación en esta ciudad de Ecuador, los asentamientos informales modificaron el uso del suelo y se ubicaron en amplias zonas de la ciudad con una alta tasa de hacinamiento y de inseguridad, que por falta de una organización adecuada, redes de acceso estrecho, falta o escasez de espacios abiertos o lugares públicos y de servicios básicos, incrementaron este problema dentro de estas zonas. Otras características informales están relacionadas con las condiciones sociales de sus habitantes, quienes viven con bajos ingresos, altas tasas de desempleo, trabajos de temporada o dentro del sector informal, analfabetismo, trabajo infantil. A todo esto, se le agrega que viven bajo peligros ambientales, enfermedades epidémicas y en condiciones con poca higiene.

En Guayaquil, existen varios lugares donde se han dado asentamientos informales, entre los más conocidos se encuentra el Monte Sinahí, los asentamientos humanos en este sector datan del período 2000-2002, que se expandió de manera informal, es decir sin una planificación previa, esto consecuencia entre otros factores de la falta de vivienda para los sectores con ingresos económicos bajos, el fenómeno de migración del campo a la ciudad, la falta de control por parte de las autoridades locales y estatales, así como la proliferación de venta informal de terrenos. Por tal motivo, en el año 2007 y como respuesta a esta problemática, el Congreso Nacional aprobó la “Ley de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los morades y posesionarios de predios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Samborondón y el Triunfo” mejor conocido como “Ley 88”, con el fin de que los municipios de dichos cantones inicien los procesos de regularización en varios sectores, entre esos el de Monte Sinahí. (Hidalgo, 2022, p.25)

Dentro de este sector de Guayaquil, en un estudio realizado, Hidalgo (2022) indica “se determinó que el 66.5% de los niños no tenían accesos a establecimientos de enseñanza regular” (p.33). Esto evidencia lo que se señaló en párrafos anteriores, que las personas que ocupan estas tierras tienen poca educación debido a la falta de oportunidades de estudio,

trabajos que se inculca desde niños y la falta de trabajo formales para las personas adultas. La mayoría de las personas que viven en estos sectores son obreros, choferes, vendedores ambulantes o con pequeños puestos en mercados, lo que si bien es cierto es un trabajo decente ya que no dañan a nadie, son trabajos de carácter informal, que no les permite un buen ingreso para enviar a sus hijos a estudiar, debido a esto optan por llevarlos a trabajar.

En Cuenca, así como en las dos ciudades mencionadas anteriormente, existen varios lugares donde se puede apreciar asentamientos informales, sin embargo, una de las más conocidas por la población de dicha ciudad, es en la Parroquia de Yanuncay. En este sitio se observa un grupo de construcciones informales en zona de riesgo ya que se encuentra en una pendiente pronunciada que termina en un río, se observa una casa encima de otra que han estado así durante años, ocupadas por personas que vieron este terreno como una oportunidad donde levantar cimientos y tener un lugar al que llamar hogar. Se asentaron en dicho lugar sin contemplar reglamentos o normas establecidas por el ordenamiento urbano, se expresa que este fenómeno se da de manera espontánea sin reconocimiento ni derechos legalmente establecidos, expandiéndose hasta obtener un terreno sólido con casas que ocupan una buena parcela de la ciudad. (Muñoz, 2020, p.12)

Establecido los asentamientos informales en las tres principales ciudades del Ecuador, en menester indicar que tipos de este fenómeno son reconocidos en el territorio nacional.

**La Invasión Municipal.** – En un tipo clásico de invasión espontánea, organizada por un grupo de habitantes y familias que coordinan la ocupación y división del terreno. Se evidencia que Guayaquil posee mayormente este tipo de asentamientos, aunque con los años ha ido desapareciendo.

**La invasión Organizada.** – Este tipo de invasión nace de una idea exterior a la comunidad invasora. La influencia de orden político para estos asentamientos, por lo general se convierte en una oportunidad de actuación para los gobernantes en turno. Como claro ejemplo de esto se encuentra las viviendas construidas por Abdalá Bucaram, llamada “Un solo Toque”.

Todos estos tipos de asentamientos está conformado por un conjunto de lotes carentes de servicios básicos, planificación y diseño urbano en cuestiones de áreas verdes y comunales, sin definición de trazados viales y ni trámites administrativos municipales de habilitación del suelo que los defina como una urbanización o barrio legalmente constituido. Adicional a esto, las construcciones son de baja calidad y las condiciones de las viviendas son inapropiadas y se ubican principalmente en zonas de algo riesgo ambiental, como deslizamientos de tierras por la inestabilidad del terreno o inundaciones producidas por arroyos en temporadas de invierno, condiciones que ponen en riesgo la seguridad y salud de sus ocupantes, vecinos y de la ciudad en general.

En respuesta a esta problemática, el Estado ecuatoriano y diversos gobiernos locales han implementado procesos de regulación y legalización de construcciones informales tal y

como pasó con el Monte Sinahí en Guayaquil, todo esto con el objetivo de otorgar seguridad jurídica a los propietarios de estas edificaciones y facilitar el acceso formal a servicios básicos. Estas medidas lo que han buscado es integrar asentamientos y construcciones con el carácter de informal al sistema urbano formal, reconociendo el derecho constitucional que tienen las personas de una vivienda digna, pero intentando no violentar el derecho al buen vivir o la integridad física de las otras personas que adquirieron sus bienes de manera formal y legal. No obstante, estas legalizaciones han generado tensión entre los entendidos en derecho administrativo y constitucional ya que se considera que va en contra del principio de legalidad y el Estado no cumple con su deber de precautelar el respeto de las normas. (Paredes, 2020, p.34)

En consecuencia, si la regularización de este fenómeno en Ecuador no se acompaña de políticas preventivas y de un fortalecimiento institucional sostenido, puede ocasionar una cultura de incumplimiento normativo y debilidad de fiscalización en materia de ordenamiento territorial. Además, puede generar incentivos indirectos a otras personas donde se piense que las construcciones informales pueden realizarse con calma por falta de control. Esto no es solo un problema urbanístico, sino un desafío jurídico de carácter constitucional y administrativo, donde se debe exigir políticas integrales para el cumplimiento de la planificación territorial, priorizando el interés público, la seguridad de la población y un desarrollo urbano sostenible que evite la reproducción del problema.

#### **2.2.1.4. Las construcciones informales en Riobamba.**

Riobamba, capital de la provincia de Chimborazo, es una de las ciudades más importantes de la sierra ecuatoriana, siendo una ciudad histórica y educativa, tanto así que dentro de esta urbe se firmó la primera Constitución de la República del Ecuador el 11 de septiembre de 1830; es sede del primer cabildo; pionera en el primer tranvía y cuna del primer radiodifusor, por todo esto se le conoce como la ciudad de las primicias. Al igual que otras ciudades del Ecuador, se compone de parroquias rurales y urbanas, existiendo 11 de rurales y 5 urbanas que son Lizarzaburu, Maldonado, Velasco, Veloz y Yaruquíes, estas parroquias concentran la mayor actividad administrativa, comercial, residencial y educativa de la ciudad, siendo el núcleo de todo dinamismo.

Esta ciudad presenta una realidad compleja relacionada con el crecimiento de edificaciones levantadas sin cumplir plenamente con los requisitos legales, técnicos o urbanísticos establecidos por la normativa legal vigente. Noriega (2024) expresa “En Riobamba, la expansión urbana y el crecimiento poblacional han contribuido al surgimiento de diversos asentamientos humanos en zonas periféricas, donde las viviendas han sido construidas progresivamente por sus propias habitantes, muchas veces en terrenos no regularizados” (p.14). Con esto se deja en evidencia que esta problemática no pasa desapercibida para el gobierno y los ciudadanos nativos, aunque en el resto del país no se visualice por la poca cobertura de medios de información de las ciudades principales, Riobamba no es ajeno a este fenómeno que afecta a gran parte del Ecuador.

Últimamente Riobamba ha crecido bastante, y exponencialmente, de esta manera ese crecimiento trajo consigo la aparición de nuevos barrios y asentamientos en zonas que antes estaban en los límites de la ciudad. Sin embargo, buena parte de esa expansión se dio por fuera de toda planificación formal, sin cumplir las normas que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba tiene establecidas. Hay estudios que ya han identificado asentamientos informales en varios sectores del cantón, donde la gente vive en condiciones precarias: sin servicios básicos, con infraestructura en mal estado y con problemas legales sobre los terrenos que ocupan.

En acceso informal al suelo no es solo un problema antiguo, en la actualidad el Gobierno de Riobamba sigue luchando contra este fenómeno, ya que existe una débil articulación entre los grupos sociales y urbanos que la integran. Noriega (2024) Señala “Según el sistema geográfico del GADM Riobamba, se registran 146 asentamientos humanos irregulares, los cuales están ubicados tanto en la zona urbana como en los Polígonos de Interés Social de la ciudad, cada asentamiento presenta características y necesidades propias” (p.2). Se observa la gran cantidad de asentamientos o construcciones informales que existen dentro de la ciudad, lo que deja claro que este no es solo un problema social, sino jurídico y por falta de una correcta fiscalización.

Es necesario recalcar que, dentro del estudio realizado a ciertas poblaciones de construcciones o asentamientos informales dentro del Ecuador, se llega a observar que un porcentaje significativo es de 49.1% que no cuenta con ningún servicio básico tales como luz o agua, lo que sugiere existe una gran falta de infraestructura básica en una magna parte de la comunidad urbana estudiada. Respecto al abastecimiento de agua, la mayoría de los encuestados que semejan al 57.5%, que no dispone de acceso al agua entubada ni a la red pública en sus viviendas, lo que puede envolver dificultades para un acceso al agua potable segura. En relación con los términos de seguridad social en el trabajo, se observa una distribución relativamente equitativa entre distintos tipos de empleo, lo que sugiere una diversidad en las formas de inserción laboral en la población de construcciones informales. La mayoría de estos resultados sugieren la necesidad de políticas públicas orientadas a mejorar el acceso a servicios básicos, el manejo adecuado de residuos y la equidad en el empleo para abordar los problemas socioeconómicos en este colectivo de varias ciudades a nivel nacional. (Noriega, 2024, p.3)

Existió un deslizamiento de tierra en Alausí, lo que evidenció una problemática clara, que fue la necesidad o ausencia de terrenos listos para reubicar a los damnificados y que sucede con los ciudadanos que han construido en terrenos inestables o que no cumplen con especificaciones para levantar edificaciones. Con esta premisa, se ha divisado asentamientos ilegales en Riobamba, ya que existen varias zonas en las que se ha construido sin los permisos necesarios, con el paso de los años sus moradores han evidenciado el problema de construir en terrenos rellenados que no soportan el peso de lo construido. Desde el punto de vista técnico, hay un grave problema con los asentamientos ilegales en Riobamba y el crecimiento desordenado, inclusive existen quebradas y construcción de viviendas, instituciones educativas, cancha de tenis y más en lugares no aptos. (La Prensa, 2023)

Se pudo constatar cuales son los problemas reales de las construcciones informales en Riobamba, que va desde la escasez de acceso a servicios básicos, la falta de seguridad social en el trabajo y la dificultad técnica que afrontan los ciudadanos que han levantado edificaciones de carácter informal, sin una correcta fiscalización, regulación y medidas técnicas que ayuden a mejorar la calidad de vida. Si bien es cierto, este problema nace desde la necesidad de las personas de tener un lugar al que llamar hogar, es una culpa compartida entre los ciudadanos por no seguir las normas de derecho administrativo y convivencia urbana, y el Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba por no tener una correcta política de ayuda hacia estas personas y de control sobre las construcciones que se hacían dentro de su circunscripción territorial.

Otro factor relevante para que se de este fenómeno dentro de la ciudad es la presencia de ciertas redes dedicadas a la venta ilegal de terrenos, conocidas comúnmente como traficantes de tierras. Estas personas ofrecen lotes de terrenos a bajo costo en áreas que no cuentan con planificación urbana ni servicios básicos, aprovechándose del poco conocimiento de los compradores sobre la legalización y perfeccionamiento para ser legalmente propietario de una terreno o predio. Este problema inclusive ha sido reconocido por las propias autoridades municipales, quienes han implementado campañas para prevenir la compra de terrenos en lotizaciones ilegales y advertir a los ciudadanos sobre los riesgos legales y económicos que esto implica.

En respuesta a este fenómeno, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba, emitió varias normas con el fin de controlar el esparcimiento de este problema. Con fecha 14 de marzo del 2023, expide la Ordenanza Nro. 005-2023, que establece el procedimiento de regularización de asentamientos humanos de hecho consolidados de interés social del cantón Riobamba. El objeto de esta Ordenanza es reconocer y regularizar los asentamientos humanos de hecho consolidados y en proceso de consolidación, constituidos de forma previa al 28 de diciembre de 2010 y calificados como interés social, mediante los procedimientos que en esta se desarrollan, con la finalidad de adjudicar lotes de manera individual, garantizando la provisión de sistemas públicos de soporte y la transferencia de áreas de uso público. (Ordenanza 005.2023, 2023)

La normativa más actualizada sobre esta problemática es la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-125-R emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Riobamba, donde se establece el régimen administrativo, transitorio y excepcional de carácter declarativo y técnico para el registro de existencia, el reconocimiento técnico y emisión de la licencia de habilitación de la edificación, de edificaciones no autorizadas en las zonas urbanas, urbano-parroquiales y de expansión urbana del cantón Riobamba. Esta resolución permite que las personas puedan regular las construcciones de su propiedad que no contaron con permisos municipales y aun así hayan realizado modificaciones o ampliaciones o levantado edificaciones no autorizadas. (Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, 2025)

Con todo lo expuesto en este epígrafe, se puede dilucidar como esta problemática no es meramente pasajera, es un problema que ha venido ocurriendo desde años atrás, y que su

principal dificultad no es solo la falta de control y cumplimiento al derecho administrativo, sino también el poco acceso que tienen las familias que habitan en una construcción informal a los servicios básicos y a una vivienda digna, lo cual violenta derechos reconocidos por la constitución. Pese al que el Gobierno de Riobamba ha hecho lo que está en sus manos para controlar esta situación, otorgando facilidades a los ciudadanos para que realicen una evaluación técnica a su vivienda y pueda regularizarla, no existe registros de que esto haya mejorado la calidad de vida de los habitantes de Riobamba.

## **2.2.2. UNIDAD 2: LA SEGURIDAD CIUDADANA.**

### **2.2.2.1. Antecedentes históricos.**

El estudio etimológico de la seguridad ciudadana, sirve para conocer la procedencia de esta figura, el tiempo de existencia y, en este caso en particular al ser dos palabras clave, cuál es el significado real o la traducción una vez unidas . La palabra seguridad viene del latín securitas que está compuesta por la palabra securus que significa seguro y cura que significa prestar atención. La palabra ciudadana proviene de ciudadanía, esta está formada con raíces latinas y significa cualidad de derecho de ciudadano, sus componentes léxicos son civitas que es una cualidad de ciudad y anus que es un sufijo que indica pertenencia. Con todo esto se puede determinar qué seguridad ciudadana quiere decir prestar seguro y atención a la ciudadanía.

En las primeras formas de organización humana, la seguridad era una responsabilidad que estaba basada en mecanismos poco ortodoxos de control social. En las sociedades primitivas la protección dependía de la familia, el clan o la tribu, donde existían normas consuetudinarias que regulaban la convivencia y castigaban algunas conductas que eran consideradas como dañinas. No existía normas o instituciones que ayudaran a controlar la seguridad ciudadana, sino más bien había prácticas de autodefensa y justicia comunitaria, algo que hasta el día de hoy se puede observar en ciertas partes del mundo, en comunas alejadas de la civilización, donde tiene su propio sistema de seguridad y castigos en caso de incumplir con sus reglas internas. (González, 2024, p.12)

La seguridad ciudadana emerge como una categoría diferenciada dentro de las políticas públicas hacia finales del siglo XX, como una consecuencia directa de las limitaciones que tenían la seguridad tradicional. Primero, se vio a la seguridad ciudadana más allá de un alivio para los pobladores, como una medida coercitiva, centrada más en el control policial, el mantenimiento del orden interno y la represión de delitos, sin una integración para la protección de los derechos fundamentales ni el análisis de las causas sociales, económicas y territoriales que incidían en la inseguridad. Este modelo tradicional entendía a la seguridad como una función del aparato estatal centro en preservar la estabilidad institucional y el orden público, dejando en segundo plano la protección de la ciudadanía. (Sánchez, 2022, p.30)

A partir del surgimiento de la seguridad ciudadana como un derecho fundamental, en muchos países se confundía esto con la seguridad democrática. Silva (2022) Explica “Al ser

un tema novedoso, la seguridad ciudadana fue puesto en un mismo margen que la seguridad democrática” (p.15). No obstante, es necesario señalar la gran diferencia que tienen estas dos figuras, la seguridad ciudadana se basa en proteger a los ciudadanos por una parte de la inseguridad en general, en cuanto a delitos o peligros que puedan ser ocasionadas por lo que lo rodea; mientras que, la seguridad democrática, se entiende generalmente como una política encaminada a la búsqueda del bienestar de la población y la defensa del sistema democrático, por ejemplo la protección del derecho a votar, a ser elegidos como representantes de un país o ciudad, etc.

En América Latina, esta figura toma relevancia a finales del siglo XX, particularmente después de los procesos de democratización, ya que se abandonó progresivamente el modelo de seguridad nacional que se centraba únicamente en la defensa del Estado, y se optó por dar un enfoque orientado a la protección de la ciudadanía, la convivencia pacífica y la prevención del delito. Con este cambio se dio una mayor participación comunitaria y la incorporación de políticas públicas integrales para buscar la mejorar de la calidad de vida de los habitantes de una nación, evitando concentrar la atención solo en lo que requiere el Estado, y otorgando una real protección a los ciudadanos.

A raíz de aquí, se consolida el concepto de seguridad ciudadana como un modelo o figura que busca priorizar la protección de la vida, la integridad física, mental y de otro carácter y los derechos de las personas, incorporando una prevención de riesgos y promoviendo la convivencia pacífica también conocido como buen vivir como objetivos centrales. Para Salas (2025) “la seguridad ciudadana es parte del reconocimiento de que la inseguridad no constituye únicamente un problema delictivo, sino una manifestación de desigualdades sociales, exclusión urbana, deterioro del espacio público y debilidades institucionales” (p.6). Con este enfoque se plantea que la prevención de la violencia y la inseguridad deben ser aseguradas mediante políticas públicas integrales que articulen acciones de carácter jurídico, social, urbano y administrativo.

La evolución de la seguridad ciudadana en cuanto a la protección del ser humano toma dos caminos. El primer camino se encuentra enmarcado por manifestaciones de violencia, alimentada por fenómenos como el narcotráfico, el secuestro y otros factores que ponen en riesgo y repercute directamente en la vida de los ciudadanos. El segundo camino tiene mayor relación con el tema en estudio, tiene que ver con el desarrollo urbano y la forma en que las ciudades han sido planificadas y gestionadas, ya que el crecimiento acelerado y desordenado de los centros urbanos, particularmente en América Latina, generó territorios fragmentados, asentamientos informales e infraestructuras deficientes y un acceso desigual a servicios básicos, lo que produjo un escenario de alta vulnerabilidad social y física. (Cañas, 2021, p.750)

Es un contexto contemporáneo, la seguridad ciudadana se ha consolidado como un eje transversal de la gestión pública, especialmente en las ciudades. Su desarrollo histórico enseña que no puede ser tomada como algo simple o de manera aislada, es necesario orientar políticas públicas hacia este particular, para así garantizar condiciones de vida seguras, dignas y sostenibles que permitan una tranquila real para los ciudadanos. Todo esto es

esencial para comprender la relación entre seguridad ciudadana y la informalidad, lo cual es el tema principal de esta investigación, además que la precariedad habitacional es otro factor que pone en riesgo la protección del derecho al buen vivir.

En la actualidad, la seguridad ciudadana se observa como un fenómeno multidimensional, que no solo involucra la acción policial en el caso de prevención de delitos, sino que, dando un enfoque al tema de investigación, requiere mayor atención del Estado a través de sus departamentos o gobiernos, dependiendo el tipo o modelo de Estado que se maneje. En síntesis, los antecedentes históricos de la seguridad ciudadana permiten afirmar que este fenómeno ha sufrido un cambio con el paso de los años, en el cual, el Estado debe asumir un rol más activo para evitar la violación de derechos de los ciudadanos y cumplir con la planificación territorial y la protección a la población.

#### **2.2.2.2. Conceptos.**

La seguridad ciudadana no tiene una definición universalmente aceptada, cada documento, cada estudio y hasta las normativas que hablan sobre este particular, la define dependiendo el tema o ámbito de estudio, cada concepto otorgado a este fenómeno tiene validez siempre y cuando la interpretación vaya orientada al mismo punto. Sin embargo, al ser una figura que tiene varias descripciones dependiendo la rama de la seguridad a la cual se refiera, en ocasiones es confundida por los juristas o personas entendidas en el tema quienes piensan que la seguridad ciudadana únicamente habla sobre la prevención de delitos y la integridad física de los habitantes, cuando en realidad esta figura jurídica abarca más allá de solo la protección de unos pocos derechos.

La seguridad ciudadana es un concepto amplio que, entre varios ejemplos, se relaciona con la tranquilidad en el hogar, el caminar por las calles o inclusive el viajar en transporte público. Ahora bien, se lo puede definir como la condición social en la que las personas viven libres de amenazas violentas y crímenes, y en la que el Estado, a través de sus instituciones, garantiza el pleno ejercicio de los derechos y libertades. En esencia, la seguridad ciudadana se centra en los seres humanos y su bienestar e implica tanto acciones reactivas para perseguir los delitos como la prevención mediante políticas sociales, educativas y urbanísticas, como claro ejemplo están el alumbrado público, servicios de alcantarillado, etc. (SEGURILATAM, 2025)

Otra definición importante es la que ofrece la Política Nacional de Desarrollo Urbano (2024) que manifiesta “la seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica”. Con esto se entiende que a esta figura se le considera un bien público e implica que se debe salvaguardar de manera eficaz los derechos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimiento y a la integridad física, que son esenciales para una coexistencia armoniosa.

Desde un enfoque jurídico, la seguridad ciudadana debe ser prioridad para un Estado que se jacte de ser garantista de derechos, este debe imponer de carácter obligatorio medidas activas, preventivas y correctamente coordinadas para proteger a la población. Esta obligación no se debe centrar solo en la actuación policial ni en la reacción posterior frente a la comisión de ciertos delitos, sino que abarca el diseño de políticas públicas integrales. El plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana (2023) define la seguridad ciudadana como “un conjunto articulado de acciones estatales y sociales orientadas a garantizar la convivencia pacífica, el respeto a los derechos humanos y la protección de la vida”.

En materia constitucional, existe un debate sobre la seguridad ciudadana, este va desde su concepto hasta la institucionalidad de esta y las políticas. El concepto de seguridad ciudadana se encuentra ligado al orden público como la seguridad nacional misma o la seguridad social, se encuentre presente de forma reiterada en las constituciones de cada Estado, en las leyes orgánicas y en otras normas de derecho. Aunque en la mayoría de constituciones no hay una definición exacta de lo que es la seguridad ciudadana, su suele hablar sobre el derecho a la libertad personal y seguridad individual, que guardan estrecha relación con esta figura. En otras palabras, la seguridad ciudadana se puede definir como un derecho que no puede ser amenazado por la garantía de otros. (Dammert, 2020, p.10)

Desde una perspectiva social, la seguridad ciudadana se encuentra vinculada a las condiciones estructurales en las que se desarrolla la vida urbana. Existen factores como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, el desempleo y el acceso limitado a servicios básicos inciden de manera directa en los niveles de seguridad e inseguridad. Diversos estudios coinciden en que contextos caracterizados por precariedad habitacional, informalidad urbana y ausencia de planificación territorial generan entornos de alta vulnerabilidad, donde los riesgos sociales y físicos se incrementan de forma significativa. En consecuencia, la inseguridad ciudadana no puede explicarse únicamente a partir de la conducta individual, sino que debe analizarse como un fenómeno social complejo, asociado a condiciones estructurales que exceden el ámbito estrictamente penal.

En derecho administrativo, hablando dentro del territorio de Ecuador, el propio Distrito Metropolitano de Quito (2023) define a la seguridad ciudadana como “la protección de los derechos de las personas frente a situaciones de violencia e inseguridad, con el objetivo de preservar la convivencia social y orden público”. Además, el propio GAD de Quito ha mencionado en varias ocasiones, que la seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones para los gobiernos de turno, ya que los habitantes de esta ciudad sienten que los gobernantes no hacen lo suficiente para asegurar sus derechos esenciales y la convivencia pacífica entre los moradores.

Una vez que se ha conceptualizado la seguridad ciudadana en varios ámbitos, es necesario dar una definición autónoma, tomando en cuenta todo lo mencionado por los juristas e instituciones. La seguridad ciudadana es un derecho reconocido por la Constitución y organismos internacionales de derechos humanos que, si bien es cierto, en muchos Estados no se lo tipifica con el mismo nombre, la dirección sigue siendo la misma, busca proteger a los ciudadanos de una circunscripción territorial contra la delincuencia y otros peligros que

puedan afectar el derecho al buen vivir. En síntesis, esta figura debe ser entendida con un eje importante para el desarrollo urbano, gestión pública y el bienestar de la población, buscando examinar la relación entre decisiones administrativas y su incidencia directa en esta garantía.

### **2.2.2.3. La seguridad ciudadana en Ecuador.**

En Ecuador, la seguridad ciudadana es una figura que ha tomado fuerza en los últimos años, si bien es cierto. Existen varias figuras estipuladas en la Constitución de la República del Ecuador que se asemejan a la seguridad ciudadana tales como la seguridad social y el buen vivir, no obstante, un concepto en sí sobre el fenómeno o garantía en estudio, no se va a encontrar en ningún cuerpo o normativa legal dentro del país. En estos últimos años, el Estado ha trabajado para garantizar el correcto ejercicio de este derecho mediante la aplicación de ciertas políticas que ayuden a concientizar a las personas sobre la importancia de vivir en un ambiente libre de cualquier peligro.

La consolidación de la seguridad ciudadana en estos años no ha sido fácil, por este motivo se ha impuesto como una de las principales preocupaciones del Estado y de la sociedad, esto debido al incremento sostenido de hechos delictivos, la expansión de economías ilícitas y el deterioro progresivo de la percepción de seguridad en los espacios urbanos. En el enfoque contemporáneo, la seguridad ciudadana ha dejado de percibirse únicamente como un problema de control de delito y se ha centrado más en entender que se deben poner políticas públicas orientadas a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, la convivencia pacífica y la protección de las personas dentro del territorio nacional. (Pontón, 2021, p.14)

Según Cedeño (2022) “Ecuador enfrenta una de las peores crisis de seguridad ciudadana de las últimas décadas, la cual es el resultado de múltiples factores que inciden en la problemática” (p.10). Dentro de todo esto está enmarcado la falta de oportunidades laborales, educativas y el acceso a la salud, así como una política deficiente por parte del Estado ecuatoriano en cuanto a la mejora del sistema de seguridad pública. A esto se le suma la corrupción institucionalizada que ha sido descubierta en altas esferas del Estado, este es otro efecto negativo de la problemática de la seguridad ciudadana por la cual atraviesa el país desde hace algunos años atrás.

Queda claro que la seguridad ciudadana constituye uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de cualquier Estado que se jacte de ser democrático y garantista de derechos, ya que con esto se garantiza la protección de los derechos, la convivencia pacífica y la estabilidad social. En Ecuador, este concepto ha adquirido especial relevancia en los últimos años debido al incremento sostenido de la violencia, la criminalidad y corrupción en los últimos 5 años. Este fenómeno no solo ha transformado la percepción de seguridad de la población, sino también que ha evidenciado ciertas debilidades que tiene las políticas públicas aplicadas para intentar aumentar el control del orden público.

En 2025, Ecuador registró aproximadamente 9.216 homicidios, que de acuerdo a la población que actualmente tiene el país, alcanza una tasa de 50,91 muertes por cada 100.000

habitantes, algo que es muy escandaloso y que según estudios realizados es la tasa de muerte más alta de toda su historia. Este aumento es significativo si se lo compara con el año 2023, donde si bien es cierto ya se evidenciaban niveles altos de violencia que marcó un punto crítico de la historia reciente del país, queda corto comparado con lo que actualmente está viviendo el país. Todo esto se corrobora al momento de ver mediante la televisión o escuchar mediante la radio cualquier noticiero local, donde cada día se anuncia un nuevo hecho de muerte violenta en cualquier parte del país, siendo la región costa el mayor punto de concentración de estos actos delictivos. (González, 2026)

Todo lo mencionado no hace más que confirmar que la seguridad ciudadana en Ecuador pende de un hilo, causado principalmente por la expansión del crimen organizado, que se encuentra particularmente vinculado al narcotráfico. El país se ha convertido en un punto estratégico para el tráfico de drogas provenientes de países vecinos, generando disputas territoriales entre bandas criminales. Otro factor que contribuye a que la seguridad ciudadana se encuentre en crisis es el problema dentro de las cárceles, ya que se han transformado en centros de operación del crimen organizado, además que debido a los enfrentamientos a escalado la violencia que llega a trascender al espacio público. La limitada capacidad y la debilidad institucional del Estado para prevenir este tipo de delitos, genera un ambiente de impunidad y problemas de corrupción, lo que afecta directamente al derecho de la seguridad ciudadana.

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, el cual es el tema de la presente investigación, la seguridad ciudadana adquiere relevancia especial particularmente con la expansión urbana desordenada y la informalidad constructiva. La ocupación irregular del suelo y la ausencia de planificación urbana, generan espacios con baja capacidad de control, vigilancia y prevención. Carrión & Núñez (2023) advierten “la informalidad urbana limita la acción estatal y obstaculiza la implementación efectiva de políticas de seguridad ciudadana, al consolidar territorios vulnerables y poco integrados al sistema urbano formal” (p.5). Esto debido a que, al encontrarse en espacios no planificados por el gobierno, no entran dentro de la cobertura de las políticas públicas integrales.

Desde un punto de vista jurídico, la seguridad ciudadana implica la obligación que tiene el Estado ecuatoriano de garantizar entornos seguros para los habitantes del país, sin vulnerar los derechos fundamentales. Álvarez (2024) advierte “el uso desproporcionado de medidas coercitivas, sin un enfoque preventivo, territorial y de derechos humanos, puede generar tensiones entre la seguridad y la legalidad” (p.34). Esto debilita la confianza ciudadana, por ello es importante que las políticas públicas orientadas a la seguridad ciudadana se articulen de manera coherente con la planificación urbana, el ordenamiento territorial y el uso del suelo, sin perjudicar derechos de terceros en el proceso.

En síntesis, la seguridad ciudadana debe entenderse como una responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad sin se habla del ámbito del ordenamiento territorial, esto debe estar orientado a construir un entorno seguro, justo y equitativo para todos. Este fenómeno en Ecuador se constituye como algo complejo y vinculado a ciertos factores sociales, jurídicos, urbanos y de seguridad en cuanto a la delincuencia. Toda esta perspectiva

es fundamental para entender la relación directa entre seguridad ciudadana y las construcciones informales, el cual es el centro de la presente investigación, ya que las decisiones administrativas sobre el territorio pueden contribuir a la protección de los derechos de la población y evitar los riesgos urbanos y sociales.

#### **2.2.2.4. La seguridad ciudadana en el área urbana.**

Previo a entrar a detalle con este subtema, es necesario entender qué es y que abarca el área urbana. El área urbana es un asentamiento humano caracterizado por una alta densidad de población, infraestructuras desarrolladas que pueden ser casas, escuelas, supermercados, donde existe un predominio de actividades económicas. Enciclopedia Humanidades (2023) define a esta figura como “lugar donde se encuentra una gran concentración de población y la infraestructura propia de una ciudad, como calles, avenidas, edificios y comercios”. El área urbana abarca todo lo mencionado y se diferencia de las zonas rurales por la predominancia de esta segunda en actividades relacionadas con la agricultura y la ganadería, mientras que las actividades económicas de la zona urbana están vinculadas más a sectores secundarios y terciarios.

Una vez entendido este particular, se puede manifestar que la seguridad ciudadana dentro del área urbana, se constituye como un elemento esencial para la convivencia social, el desarrollo económico y la garantía de derechos fundamentales. El gran problema nace a raíz de la mala gestión pública para garantizar este derecho dentro de las ciudades, esto en virtud de que dentro de esta área se concentra la mayor cantidad de población, dinámicas económicas, sociales y territoriales, que inciden de manera directa en los riesgos e inseguridad que existe dentro de este espacio. La gran diferencia con el sector rural, es que al tener una población más densa y marcada, se debe implementar políticas más fuertes que enfrente los problemas que sufren los habitantes de las ciudades.

En Latinoamérica, la violencia urbana afecta principalmente a los jóvenes, tanto como víctimas o victimarios. Según la evidencia, los jóvenes entre 15 y 29 años son el grupo más vulnerable a la violencia con el 40% de total de homicidios en esta parte del mundo, cuya cifra muerta que el 8% son niños. Además, en el análisis hecho también se señala que la violencia contra la mujer joven es otro problema que se apega a este, ya que una de cada tres mujeres ha experimentado algún tipo de violencia urbana, ya sea física, sexual o psicológica. Con esta realidad, queda claro que las autoridades deben tomar medidas afirmativas y efectivas tanto de prevención como de atención hacia la violencia en el sector urbano, para garantizar el derecho a la seguridad ciudadana en esta área. (Sánchez, 2021, p.763)

En Ecuador, la inseguridad ciudadana ha adquirido dimensiones críticas desde el año 2023, evidenciando un incremento de muerte violentas en ciudades como Guayaquil, Durán, Esmeraldas y otras de la región costa del país. Esto, gracias a que el espacio urbano se ha transformado en disputa territorial del crimen organizado, esto acompañado de la falta de competencia del gobierno para ponerle fin a esto y sumado a que ciertas cárceles en esta región del país se encuentran dentro de la zona urbana, por lo que es más propenso que se

hagan negocios desde el interior de los centros de detención, lo que coadyuva para que existe inseguridad ciudadana en el área urbana.

Entre las mayores causas de inseguridad ciudadana en el sector urbano se encuentran el control territorial del crimen organizado, ya que las bandas delictivas se pelean por tener el control de ciertos lugares de la zona urbana, por lo cual constantemente existen balaceras que pueden llegar a dañar a terceros inocentes. La debilidad institucional en el control urbano ejercida por el Estado en ciertos territorios urbanos es débil, lo que permite que grupos delictivos ocupen estas zonas sin ningún tipo de oposición. Además, a todo esto se acompaña los asentamientos informales en estas áreas de la ciudad las cuáles también en ocasiones son hechas por grupos delictivos, quienes irrespetan las normas de derecho administrativo y construyen donde les plazca, y no solo estos grupos, sino ciudadanos que nada tienen que ver realizan lo mismo, lo que hace más difícil la tarea del Estado para asegurar la seguridad ciudadana.

Otro factor relevante de la seguridad ciudadana urbana es la forma en que el territorio ha sido planificado y organizado. Como se vio anteriormente en este estudio, en ciertas ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, la expansión desordenada y ocupación irregular del suelo, acompañado de la proliferación de construcciones informales producen debilidad en los mecanismos de control institucional. Entonces, se puede determinar que la configuración física del espacio urbano incide directamente en los niveles de seguridad ciudadana, ciertos elementos como la deficiente iluminación pública, el deterioro de calles y equipamientos urbanos, facilitan la comisión de ciertos delitos y generan vulnerabilidad en estas zonas, que, aunque se encuentren dentro del espacio urbano, no tienen todos los servicios y papeles en orden. (Carrión & Núñez, 2023, p.11)

En este contexto, la informalidad constructiva, adquiere un papel fundamental y directo en la inseguridad ciudadana. La existencia de edificaciones que son levantadas sin ningún tipo de planeación y sin los permisos correspondientes, carecen de infraestructura adecuada y genera riesgos estructurales tanto para la familia que habita en ese lugar como para los colindantes. Entonces, queda claro que estos riesgos no se limitan únicamente al ámbito delictivo, sino que también incluyen ciertos peligros asociados a derrumbes o colapsos de las edificaciones informales, posibles incendios, deficiencia sanitaria y dificultades de acceso para servicios de emergencias, lo cual también va incluido en la seguridad ciudadana.

En síntesis, la seguridad ciudadana en el área urbana en Ecuador atraviesa una crisis que se ve reflejada en los índices de delincuencia. El crecimiento del crimen organizado, la falta de control estatal y las condiciones de los habitantes de ciertas áreas urbanas, son causales para que este derecho no sea ejercido plenamente, esto va acompañado de la falta de respeto a la planificación territorial por parte de las personas que realizan construcciones informales, lo que permite evaluar como ciertas decisiones administrativas en materia de legalización constructiva, inciden en la protección a la integridad, la convivencia en el espacio urbano y al correcto y efectivo goce de los derechos que abarca la seguridad ciudadana.

### **2.2.3. UNIDAD 3: ESTUDIO RESOLUCIÓN NRO. GADMR-ALC-2025-0125-R.**

#### **2.2.3.1. Antecedentes.**

El derecho urbano contemporáneo, explica como la informalidad constructiva no puede entenderse solo como una conducta individual ilícita o una mera infracción administrativa aislada. Aunque las personas tienen derecho a una vivienda digna, existen maneras de conseguirla sin necesidad de incumplir las normativas administrativas, debido a que esto causa una desconexión entre la necesidad real de un hogar y la limitada capacidad institucional para ejecutar controles preventivos. ONU-Hábitat (2022) sostiene “la persistencia de la informalidad vincula a la falta de articulación entre políticas de vivienda, planificación territorial y control urbano, generando escenarios donde la ciudad se expande sin una seguridad técnica”.

Durante la presente investigación, se ha logrado determinar como las construcciones informales se plantean como un gran problema para la seguridad de los ciudadanos que habitan sobre todo en los sectores urbanos donde se han levantado este tipo de edificaciones. Esto es un problema que se ha dado desde tiempos antiguos en otros continentes pero que se acentuó más en América Latina. El poco control gubernamental que existen en estos países, coadyuva a que este fenómeno se dé con facilidad, esto acompañado de la poca educación que tienen los ciudadanos para seguir las normas de ordenamiento territorial y del crecimiento exponencial de ciertas ciudades. En Ecuador, este fenómeno ha estado marcado por el poco control de los Municipios y la falta de planificación territorial, dándose inclusive en las ciudades más importantes del país, lo que denota que no es una problemática aislada, sino un obstáculo para el correcto ejercicio y goce de los derechos.

Con estos problemas a flote, varios municipios de Ecuador han adoptado por emitir actos administrativos y resoluciones para reconocer las edificaciones ya existentes, y registrar situaciones construidas del control previo. Jácome (2024) explica que “estas medidas responden a una lógica pragmática de ordenar una realidad material que ya existe, integrándola al catastro y a los sistemas municipales de planificación” (p.21). Lo que manifiesta este tratadista es de gran importancia para el tema en estudio, no obstante, es menester tomar en cuenta que esto puede generar tensiones normativas porque se opera en un terreno delicado ya que, si lo que se legaliza altera el régimen ordinario del control urbano, aparece un debate sobre competencia, jerarquía normativa y la capacidad de los GADS de importar los límites jurídicos en la administración.

Ahora bien, algo importante a tener en cuenta y que conecta la informalidad constructiva con la seguridad ciudadana es que este fenómeno genera problemas patrimoniales, administrativos e inclusive constitucionales. El primer problema se centra en que las personas que obtienen su vivienda mediante este tipo de edificaciones, a no tener un título que respalde la propiedad de su hogar, se impide la inscripción del mismo en registros públicos, lo que dificulta una posible compraventa a futuro. El problema administrativo se centra en que las personas hacen caso omiso a las normas de derecho claras, lo que evidencia

la falta de control y la debilidad institucional de los municipios. La tercera se centra en que puede haber un conflicto entre el respeto a las normas y el acceso a una vivienda digna.

Riobamba no es una ciudad que se encuentre alejada de esta problemática, aunque no tenga tanta cobertura mediática como las principales ciudades del país, este fenómeno ha cobrado fuerza dentro de su territorio. Las construcciones informales han ocasionado que ciertos predios bajen su plusvalía, ya que ciertas personas prefieren adquirir más barato una casa, aunque la misma no esté legalizada, a pagar el precio normal por una vivienda que cuentas con todos los permisos del municipio. Esto también causa una desestabilización tributaria, ya que estos predios al no estar registrados legalmente, no deben pagar impuestos, pero aun así ocupan un espacio que le puede servir al municipio para otra situación.

Las construcciones o asentamientos informales es algo con lo que el GAD de Riobamba ha tenido que lidiar durante algunos años sin poder generar una respuesta afirmativa para controlar esto, por este motivo con fecha 12 de noviembre del 2025 emitió la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, la cual establece el régimen administrativo, transitorio y excepcional de carácter declarativo y técnico para el registro de existencia, el reconocimiento técnico y emisión de la licencia de habilitación de la edificación, de edificaciones no autorizadas en las zonas urbanas, urbano-parroquiales y de expansión urbana del Cantón Riobamba. Con esto, el gobierno pretende controlar y regular las construcciones informales que se han venido asentando durante años.

Finalmente, para que exista una correcta planificación territorial, la regularización debe ser coherente con los instrumentos de ordenamiento territorial vigente. Por tal razón, la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, se prevé que sea un instrumento orientado a enfrentar la informalidad constructiva acumulada mediante tantos regímenes que pasaron por la ciudad. Su análisis es imprescindible para entender cómo se busca regular la realidad urbana, como es compatible el mecanismo elegido con los principios de legalidad e igualdad y su impacto real en la seguridad jurídica y el efectivo goce de este derecho. Esta resolución se enfoca como la solución integra a la problemática estudiada.

#### **2.2.3.2. Análisis de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R.**

El análisis de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R permite entender mejor con qué fin fue creado este acto administrativo que, si bien es cierto fue creado principalmente para regular una problemática real como son las construcciones informales esta no es su única función, ya que también denota una decisión institucional con efectos jurídicos relevantes acerca del sistema de control urbano, la planificación territorial y el deber estatal de protección de derechos. Por este motivo es necesario examinar esta resolución de una manera crítica, su fundamento jurídico, su técnica normativa, su coherencia y como se aplica a la realidad urbana actual.

La resolución en análisis, en su parte considerativa menciona varias normativas legales que sirven para saber bajo qué criterio jurídico se emitió la misma. Como primera norma se encuentra la Constitución de la República del Ecuador que es la ley suprema del

país, y la cual debe ser manifestada en cualquier acto, resolución, ley o decreto que se vaya a emitir por cualquier autoridad del Ecuador. Como segunda normativa se encuentra el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la cual es de suma importancia que se mencionado ya que determina la formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos, que es el centro de esta investigación. Como tercera norma se menciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que toma relevancia para la resolución por su contenido acerca de las Condiciones de la habilitación del suelo para la edificación. Como cuarta y última norma está la NORMA TÉCNICA NACIONAL DE CATASTROS o Acuerdo Ministerial Nro. 003-2022, que regula a nivel nacional el ejercicio de los GADS y su competencia en materia de catastros.

### **Naturaleza jurídica de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R.**

Esta resolución constituye un acto administrativo normativo de carácter general, esto se traduce en que es de obligatorio cumplimiento, es emitido por el alcalde de Riobamba Arq. Jhon Henry Vinuesa Salinas de acuerdo al ejercicio de sus competencias establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. En dicha norma legal también se establece que el alcalde o la alcaldesa es a primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, elegido por votación popular, de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la ley de la materia electoral. Dentro de sus atribuciones se encuentran emitir y aprobar resoluciones como la que se encuentra en análisis dentro del presente trabajo. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, art.59)

La naturaleza de esta resolución es regular una situación abstracta y general como son las edificaciones no autorizadas o construcciones informales como es el tema de estudio, buscando la solución para esta problemática que ha generado malestar durante años tanto a la administración pública como a los propios ciudadanos. El ámbito de aplicación de esta normativa es en las edificaciones no autorizadas en las zonas urbanas, urbano-parroquiales y de expansión urbana de cantón Riobamba, que no contaron con permisos municipales o que hayan realizado modificantes sin autorización, esta resolución comprende el procedimiento para el registro de existencia; el reconocimiento técnico y la licencia de habilitación de la edificación y será aplicable solo cuando a la fecha de presentación de la solicitud por parte del interesado, la facultar sancionadora se encuentra prescrita.

Delgadillo (2021) advierte “los procesos de regularización urbana, cuando no se encuentran claramente delimitados, tienden a convertirse en mecanismos de normalización del incumplimiento” (p.34). En este caso, la resolución no establece con claridad límites temporales o criterios técnicos reforzados ni condiciones excepcionales plenamente justificados. Entonces, con esta ambigüedad normativa se genera un problema jurídico, ya que la resolución no define con precisión el alcance de la regularización ni diferencia entre niveles de riesgo o tipos de edificaciones en contextos territoriales específicos, lo cual resulta incompatible con una gestión urbana responsable. Esto implica que un correcto control de la resolución puede darse mediante una acción subjetiva si afecta derechos concretos o acción de inconstitucionalidad si vulnera normas superiores.

## **Fundamento constitucional y legal.**

Esta resolución se encuentra sólidamente fundamentada en normas superiores, tal y como se mencionó al inicio de este subtema. Estas normas son La Constitución de la República del Ecuador; Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización; Código Orgánico Administrativo y la NORMA TÉCNICA NACIONAL DE CATASTROS o Acuerdo Ministerial Nro. 003-2022, para lo cual es de sumo interés analizar cada norma para una mejor comprensión.

**Constitución de la República del Ecuador.** – La Carta Magna como ley suprema del Ecuador debía obligatoriamente motivar la resolución, los derechos que tienen relación directa con este acto administrativo son el derecho a una vivienda digna, establecido en el artículo 30 de la Constitución, el cual hace referencia a que toda persona tiene el derecho a un hábitat seguro y una vivienda adecuada. Otro artículo relacionado es el 240 ibidem, que se refiere a la autonomía de los GADS y su potestad para emitir los actos administrativos necesarios en el ámbito de sus competencias. Por último, el artículo 264 que habla de las competencias exclusivas sobre el uso del suelo que tienen los GADS tanto en el área urbana como rural.

**Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.** – Esta normativa legal es importante acotarla en la resolución ya que contiene temas de competencias exclusivas de los GADS y además hay una relación directa entre este cuerpo legal y la resolución estudiada ya que aquí se encuentra todo lo referente al uso del suelo. El artículo 54 ibidem establece las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, entre estas se encuentra establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, que es para lo que fue emitida la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R. Otro artículo que toma relevancia es el 60 que habla sobre las atribuciones del alcalde, ya que es esta autoridad quien emite y firma la resolución estudiada.

**Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.** – Esta ley tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, por esto tiene relación directa y sirve para fundamentar la resolución. El artículo 84 habla sobre la delegación de informes a profesionales, en este caso en concreto deben ser profesionales en arquitectura, ingeniería civil y otros especialistas en la materia, para que elaboren informes vinculantes previo a la aprobación municipal de permisos de edificabilidad, habitabilidad y autorizaciones administrativas.

**Código Orgánico Administrativo.** – Esta es la norma general que regula todo aspecto relacionado al derecho administrativo, que es la rama a la que pertenece la ocupación del suelo y el tema de investigación. El artículo 130 ibidem señala la competencia normativa de carácter administrativo que tienen los GADS, pero solo para regular asuntos internos del órgano a su cargo, esto lo hacen mediante la emisión de actos administrativo, que es la naturaleza de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R. Con este entendimiento, es

lógico pensar que esa norma iba a estar como motivación de esta resolución, para que no quepa duda de la validez de este acto.

### **Estructura del procedimiento administrativo.**

La resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, crea un procedimiento en tres fases obligatorias. Primero, existe una fase de registro de existencia donde las personas deben declarar mediante una solicitud con un formulario digital emitido por la propia Dirección de Ordenamiento Territorial o la Dirección de Gestión de Patrimonio Cultural, según sea el caso o corresponda. Deben adjuntar todos los requisitos necesarios que se indican en la segunda fase y esta verificación del registro deberán efectuarse en un término de 30 días contados desde la presentación completa de la solicitud. El registro de la existencia tiene carácter declarativo, por lo que no habilita la ejecución de nuevas obras, modificaciones o declaraciones de propiedad horizontal ni otorga propiedad sobre la construcción declarada.

La segunda fase llamada reconocimiento técnico, sirve para obtener el Informe Técnico de Reconocimiento o de Autorización Preliminar de Reforzamiento Estructural, estos se harán en el término de 45 días contados a partir del ingreso completo del expediente. Este Informe Técnico de Reconocimiento, habilita al propietario solicitante para continuar con la tercera fase del procedimiento. En caso de que se necesite una Autorización Preliminar de Reforzamiento Estructural, el propietario contará con un plazo máximo de 360 días para realizarlo y presentar la constancia de cumplimiento, caso contrario el trámite quedará suspendido hasta la solicitud del interesado para continuar con el trámite.

La tercera y última fase habla sobre la licencia de Habilitación de la Edificación, este se da con el Informe Técnico de Reconocimiento favorable o con la constancia de cumplimiento preliminar de reforzamiento estructural, el propietario presenta esta solicitud de Licencia de Habilitación de la Edificación, mediante el formulario digital correspondiente, elaborado mediante resolución administrativa por la Dirección de Ordenamiento Territorial o quien haga sus veces. Con esta fase ya queda habilitado el propietario para realizar lo que desee con su vivienda, cabe recalcar que este procedimiento se da para el Registro, Reconocimiento Técnico y habilitación de Edificaciones, para las Edificaciones no autorizadas en asentamientos de hecho es similar pero varía en cuanto al límite de tiempo para el registro de la existencia.

### **Responsabilidad técnica y jurídica.**

Uno de los aspectos más relevantes de la Resolución es ver como el Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba se libre de cierta responsabilidad. La responsabilidad se traslada hacia dos vías, primero, a los propietarios, quienes deben realizar la solicitud del registro de existencia, continuar con otros procesos como el de reforzamiento estructural en caso de que el informe no sea favorable y en caso de no cumplir algún requisito, el trámite queda en pausa, lo cual evidencia que realmente no hay un compromiso claro por parte de la entidad respectiva, dejan que la mayoría de responsabilidad recaiga sobre el interesado que en este caso es el propietario del bien por legalizar.

La administración pública no asume ningún tipo de riesgo institucional, ya que aumenta la responsabilidad civil y penal del técnico. Esto se evidencia en lo que indica la propia resolución analizada, ya que para los administrados que proporcionen información falsa o incompleta, responderán por los perjuicios civiles o penales que esto genere, considerando la naturaleza declarativa del procedimiento. Para los profesionales que se encargan de emitir los respectivos informes, deben enviar una declaración juramentada notariada de veracidad de la documentación y datos digitales o impresos que ingresen. Entonces, la participación activa de la administración es obsoleta, orillándose únicamente a aprobar ciertas solicitudes de oficio, sin una revisión minuciosa.

Para que la resolución analizada tenga completa validez, debe seguir mecanismos técnicos y jurídicos mediante los cuales el Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba, organice el uso, ocupación y gestión del territorio, garantizando un desarrollo urbano sostenible y compatible con el derecho a la seguridad ciudadana. Estos instrumentos son especialmente relevantes para evitar el crecimiento de construcciones informales, debido a que permiten establecer parámetros claros sobre el uso del suelo, las zonas aptas para una urbanización, los niveles de densidad y áreas de protección ambiental. Dentro de los sistemas que destacan se encuentran el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial conocido por sus siglas como PDOT y el Plan de Uso de Gestión del Suelo que sus siglas son PUGS, estos instrumentos constituyen herramientas fundamentales para la administración municipal de Riobamba.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial tiene como objetivo definir tanto políticas, como objetivos y lineamientos que permitan alcanzar un crecimiento equilibrado y sostenible dentro de una determinada jurisdicción territorial. En nuestra ciudad, el PDOT busca identificar problemáticas que estén relacionadas con la expansión urbana y la ocupación irregular del suelo, estableciendo varias directrices para que exista una adecuada distribución tanto de servicios, como de infraestructura y de equipamientos públicos. Dando una mayor perspectiva jurídica, donde dichos instrumentos representan la base sobre la cual deben irse adoptando varias de las decisiones administrativas del GAD de Riobamba, con el fin de garantizar que las actuaciones respeten el principio de legalidad y la seguridad ciudadana.

Por otra parte, el Plan de Uso y Gestión del Suelo constituye un instrumento técnico y normativo complementario al PDOT, que regula el uso y aprovechamiento del suelo urbano y rural. A través del PUGS, se puede determinar las categorías de uso del suelo, restricciones urbanísticas y condiciones técnicas para el desarrollo de edificaciones. En relación a la problemática estudiada en Riobamba, esta herramienta adquiere especial importancia debido a que permite delimitar las zonas donde pueden ejecutarse procesos de regularización excepcional de las construcciones informales. En consecuencia, estas dos herramientas fortalecen las decisiones adoptadas por el Municipio de Riobamba.

## **Impacto jurídico y social.**

En cuanto al impacto positivo de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, en el ámbito social, mejora la calidad de vida de los habitantes de la zona urbana, quienes, al tener sus viviendas correctamente regularizadas, perciben una confianza en la administración pública, que conlleva a un mejor entorno y buen vivir entre los propios ciudadanos. Esto inclusive ayuda a mejorar la energía de estas personas para poder progresar en otros sentidos como encontrar trabajo, estudiar e inclusive pensar en poner un negocio dentro de la vivienda que legalmente ya es de su propiedad, lo cual puede mejorar incluso la economía del sector y hasta de la ciudad.

En cuanto al impacto jurídico positivo, al regular estos asentamientos o construcciones informales, se crea un cumplimiento eficaz de la normativa administrativa y de convivencia, además que se crea una actualización catastral para saber cuántas viviendas existen realmente dentro de la circunscripción territorial de Riobamba. Otro impacto positivo se ve reflejado en el derecho tributario, ya que, al existir nuevos predios legalmente constituidos, mejora la recaudación tributaria, por ejemplo, ya se paga impuesto predial, servicios básicos y alcantarillado, y cualquier otro trámite para lo cual se necesite pagar ciertos valores al municipio de Riobamba.

El impacto negativo social dentro de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, se basa en tres puntos clave. Primero está la exclusión económica, esto debido a que los valores a pagar para regularizar las construcciones pueden no ser percibidos de la misma manera por todos, esto va a depender de la capacidad económica del administrado, lo que genera una ruptura al derecho de igualdad. La formalización desigual, esto se basa en el tipo de construcciones que se pretenda legalizar, si es una nueva, o un aumento, el trámite será más demoroso. Por último, existe un debate que molesta a los ciudadanos que tienen sus papeles en orden, ya que se entiende que ellos hicieron todo legal y no creen en la resolución que va a legalizar irregularidades históricas.

El impacto negativo jurídico se basa en dos principios esenciales. Como primer principio se encuentra el de legalidad, que constituye uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional de derechos. La administración pública debe actuar con respeto a la Constitución y la ley, con lo que se entiende que la legalidad no es un obstáculo para la acción administrativa, sino una garantía frente al ejercicio arbitrario del poder. En el presente caso, la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, plantea una tensión con dicho principio, ya que modifica el régimen ordinario de control para las construcciones mediante un acto administrativo, sin una reforma formal de las normas que regulan el uso y ocupación el suelo.

Dado que existe una afectación a la seguridad jurídica en el sentido de que varios de los ciudadanos no creen en la estabilidad del estado y las consecuencias de sus actos. Cuando la administración busca la regularización de edificaciones que incumplen la normativa, sin exigir estándares equivalentes a los del régimen ordinario, se produce una gran ruptura en la coherencia del sistema jurídico. Entonces, esta regularización debilita la confianza de

aquellos ciudadanos que sí cumplieron con la ley, al generar la percepción de que el incumpliendo resulta finalmente menos costoso que dichas observaciones normativas. Esta situación llega ser agravada por la ausencia de criterios técnicos diferenciado, lo que amplía la discrecionalidad administrativa y reduce la previsibilidad del dicho sistema.

### **Ámbito Internacional**

En el ámbito internacional, se cuenta como antecedente con el Hábitat III, en el cual fue la tercera gran reunión mundial organizada por las Naciones Unidas que habla sobre vivienda y un desarrollo urbano sostenible. Esta conferencia se realizó en Quito en octubre del año 2016 y dejó como resultado principal la aprobación de la Nueva Agenda Urbana, la cual es considerada una guía internacional para el crecimiento de ciudades hacia modelos más sostenibles e inclusivos. Esta guía propone que las ciudades sean espacios donde exista una igualdad de oportunidades, acceso a una vivienda adecuada y digna donde exista protección ambiental y una correcta participación ciudadana. La ONU-Hábitat sostiene que una urbanización bien planificada puede convertirse en una herramienta fundamental para alcanzar objetivos para la mejor de las ciudades y comunidades.

Existe una amplia relación entre el Hábitat III y la resolución analizada, esto debido a que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba, se encuentra en los principios de planificación territorial, desarrollo urbano sostenible u garantía del derecho a una vivienda digna y a una ciudad progresista, principios que se encuentran dentro del Hábitat III. Aunque la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R se alinea más a la realidad administrativa local específica de la ciudad de Riobamba, los objetivos planteados dentro de este acto administrativo 49 van acorde a lo establecida en la Nueva Agenda Urbana aprobada durante la conferencia del Hábitat III realizada en Quito.

Desde una perspectiva jurídica, la relación entre estos dos fenómenos evidencia la aplicación de principios constitucionales como la protección social y ambiental, el derecho a una vivienda digna y segura y el acceso equitativo a servicios urbanos. Hábitat III promueve que los municipios realicen políticas públicas buscando el bienestar de los ciudadanos y un crecimiento urbano de manera ordenada. La conexión entre ambos instrumentos demuestra que el ámbito internacional es asumido de manera positiva por Ecuador y en este caso específico por el Municipio de Riobamba.

### **Procedimiento sancionador**

Dentro de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R no existe como tal un procedimiento sancionador, esto ocasiona que exista una contradicción entre este acto administrativo y leyes de carácter superior como el Código Orgánico Administrativo, donde se contempla ciertas sanciones para infracciones administrativas. Dentro de esta norma se encuentran principios fundamentales como el de legalidad, proporcionalidad, tipicidad y seguridad jurídicas, los cuales causan una limitación a la potestad sancionadora de la administración pública, por lo cual el Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba únicamente puede imponer sanciones previamente establecidas en la normativa mencionada.

Existe dos medios por los cuales las infracciones administrativas ya no pueden ser sancionadas según el Código Orgánico Administrativo, estas dos figuras son la caducidad de la potestad sancionadora y la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora. La prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora depende del tipo de infracción, para infracciones leves las sanciones prescriben en un año, para infracciones graves, las sanciones prescriben en tres años, para infracciones muy graves, las sanciones prescriben en cinco años. En relación con el procedimiento para sancionar, el mismo se inicia de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, dicha petición procedente de otros órganos o denuncia.

Para sancionar las construcciones informales, no existe un artículo claro dentro del Código Orgánico Administrativo, al no existir una sanción clara para este fenómeno, se vuelve difícil pretender abrir un expediente administrativo para sancionar estas edificaciones, lo que ocasiona que se rompa el estado de derecho y quede un vacío legal. Por esta razón es que la 50 administración pública no sabe cómo sancionar este tipo de construcciones, y al querer pretender iniciar un procedimiento sancionador, el mismo ya se encuentra prescrito, a esto se acompaña el hecho que por el principio de legalidad, cuando se inició una construcción, la 21 misma no estaba contemplada como infracción, por lo tanto al querer sancionar con una norma reformada o nueva, que contemple este fenómeno, este principio no lo permite, por esta razón es que el Gobierno Autónomo Descentralizado emitió la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025- 0125-R, para intentar subsanar este vacío legal.

### **Crítica final**

La Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R como toda ley, norma y acto administrativo, contiene varios aciertos y errores que se debe analizar. Como punto positivo de esta resolución, se tiene que reflejar una tendencia clara en el derecho urbanístico ecuatoriano, ya que pasa de un modelo netamente sancionar a uno de organización técnica controlada, ayudando a que las familias que viven en construcciones informales, puedan cambiar este esquema mediante el seguimiento de ciertos pasos, que si bien es cierto se puede tornar como una burocracia, es necesario para asegurar que todo se encuentra con el respeto a las normas administrativas vigentes.

Otro punto positivo de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R se divide en dos factores, económico y la seguridad ciudadana. El primer punto es una gran ayuda para el Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba, ya que los trámites para regularizar las construcciones informales tienen un costo que va directamente a sus arcas, a esto se suma que las construcciones al estar legalmente reconocidas, deben pagar servicios básicos como luz y agua, y a esto se le acompaña el pago del impuesto predial que se realiza cada año. En cuanto a la seguridad ciudadana, esta resolución garantiza el acceso a una vivienda digna a vivir fuera de riesgos como derrumbes a los propietarios de las mismas, lo que genera que el derecho a la seguridad ciudadana se encuentre protegido para este grupo de personas.

Como impacto negativo está que la normativa no desarrollo criterios técnicos claros, no establece mecanismos de verificación independiente ni prevé consecuencias jurídicas

ante eventuales incumplimientos posteriores. Esta debilidad normativa reduce la eficacia del acto administrativo y esto genera vacíos que pueden derivar en que se realicen interpretaciones arbitrarias por parte de los administrados. Entonces, si se tiene instrumentos administrativos débiles, esto produce efectos contraproducentes a lo que se espera, ya que no corrigen las causas estructurales de la informalidad y por el contrario la situación puede empeorarse al pasar los años.

Como segundo punto negativo está la falta de equilibrio con el principio de legalidad y la justicia social. El principio de legalidad se rompe al momento de emitir una resolución que no se encuentra normado en un cuerpo, haciendo caso omiso al lema de que no puede haber un acto sin ley previo al hecho, entonces como se pretende reemplazar normas jerárquicamente superiores, con una resolución emitida por el GAD de Riobamba, que se encuentra casi al final del orden de las normas según el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador. La justicia social se desquebraja cuando no existen multas para las personas que construyeron informalmente, sino por el contrario se les coadyuva a legalizar sus construcciones, mientras que a otros ciudadanos que siguieron la ley al pie de la letra, tuvieron que pagar mucho más, lo que genera una desigualdad.

### **2.2.3.3. Repercusión de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R en la seguridad ciudadana.**

La Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, no tiene una incidencia directa en la seguridad ciudadana, ya que no busca regularla de forma expresa, sin embargo, su impacto se ve plenamente reflejado de una manera indirecta y estructural al inmiscuirse sobre el orden urbano, la seguridad física de las edificaciones y la gestión del territorio. Es así que, por este motivo, las decisiones administrativas que llegan a ser adoptadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Riobamba, particularmente las que se encuentran plenamente vinculadas con el ordenamiento territorial y la gestión urbana, sí llegan a tener una incidencia directa tanto en las condiciones objetivas y subjetivas de la seguridad de la población. Por todo eso la resolución mencionada debe ser analizada como un instrumento de regulación urbana con ciertos efectos en esta área.

Uno de los aportes más importantes de esta resolución es la incorporación del reconocimiento técnico obligatorio, lo cual genera un impacto en la seguridad ciudadana ya que reduce el riesgo de colapso de edificaciones, previene tragedias en eventos sísmicos que ya ha venido siendo común en Ecuador con cierto sentimiento en Riobamba, y disminuye accidentes por construcciones defectuosas. Todo lo mencionado protege los derechos a la integridad física, a la vida y a vivir en un hábitat seguro, que se encuentran dentro del derecho a la seguridad ciudadana, sin estas prevenciones, estas garantías se verían frágiles ante posibles daños que pueden ser irreparables.

La resolución ayuda al ordenamiento territorial y previene la comisión de algunos delitos. Esto repercute en la seguridad ciudadana gracias a que reduce ciertas zonas invisibles, facilita el control estatal del territorio y mejora la planificación urbana, para evitar facilitar las actividades delictivas, dificultar el control policial y generar una desorganización

espacial. Al formalizar estas áreas, se reduce la criminalidad en ese entorno, ya que cuentan con servicios básicos, parques y hasta unidades policiales que anteriormente no se encontraban en dichos lugares debido a que, dentro de la planificación territorial del GAD de Riobamba, esas zonas estaban vacíos.

La resolución excluye legalizar ciertas construcciones tales como las construcciones en quebrada, en ciertas zonas de riesgo, en áreas de protección ambiental y en espacios públicos, esto con el fin de limitar los espacios donde no afectan tanto las construcciones que han sido levantadas sin permiso. Con esto se busca evitar la consolidación de asentamientos peligrosos, se reduce la exposición a desastres naturales y se protege el entorno urbano. Todo esto tiene incidencia para la seguridad ciudadana ya que se está protegiendo ciertos derechos de los ciudadanos, evitando que, en caso de sufrir por desastres naturales, los mismo puede ser letales al encontrarse la construcción en un lugar sumamente peligroso, con esto se protege el derecho a la vida.

El acto normativo busca reducir el conflicto social y vecinal, ya que, al existir una regulación técnica, se da un acuerdo entre colindantes para evitar afectaciones y se verifica de qué manera se usa el suelo. Como impacto directo está que se disminuye los conflictos por demarcación de linderos, por diferencias con servidumbres que pueda haber y el uso indebido del suelo. Esto repercute en la seguridad ciudadana ya que asegura el derecho de los habitantes de tener una convivencia pacífica con todo lo que lo rodea, que en Ecuador se lo conoce como el Sumak Kawsay, que es un dicho ancestral indígena que busca la armonía entre seres humanos, comunidad y naturaleza.

Ahora bien, lo mencionado anteriormente va acorde con la repercusión positiva, pero no todo es correcto, ya que también repercute negativamente en ciertas cosas. La responsabilidad técnica y la percepción de inseguridad es uno de los principales problemas de la resolución en análisis, porque la norma establece que la responsabilidad recae sobre los propietarios de las construcciones informales y los profesionales que realizan el informe técnico, el municipio de Riobamba no asume una responsabilidad estructural por lo que no tiene una participación activa en garantizar el derecho de los habitantes de Riobamba. Esto repercute en el derecho a la seguridad ciudadana porque puede generar una sensación de desprotección estatal, con esto los ciudadanos perciben que el GAD no está tomando la importancia y el rol que debería para solucionar esta problemática.

Limitando este análisis netamente en los efectos negativos que tiene La Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R en el derecho a la seguridad ciudadana, existen varios puntos. Primero, existe una exclusión social marcada, los costos técnicos pueden impedir que el acceso al proceso sea equitativo, como consecuencia a esto, las construcciones pueden continuar siendo informales y ser un foco de inseguridades. Segundo, la legalización a medias puede ocasionar una inseguridad jurídica y conflictos futuros, esto se basa en el hecho de que el trámite quede a medias, todo se retrotrae al estado anterior y se tiene como no presentada la solicitud porque la administración pública no puede actuar de oficio. Como último punto, puede crear una cultura de ilegalidad, donde la gente piense que puede construir sin permisos y ya cuando tenga dinero lo legaliza. Todo esto repercute en el

correcto goce de la seguridad ciudadana y sus principios, por lo tanto, quedan cosas que arreglar en este acto administrativo.

En síntesis, esta resolución genera como impacto positivo la mejora de la seguridad estructural, fortalece el control territorial y reduce ciertos riesgos urbanos, lo que conlleva a tener una seguridad ciudadana para los seudopropietarios de las construcciones informales que han legalizado o están en proceso de legalizar sus viviendas. Como impactos negativos están la exclusión a sectores vulnerables, no se resuelve completamente la informalidad y genera una formalización parcial, además que, ocasiona una violación al derecho de seguridad jurídica de las personas que tienen unas viviendas construidas de manera formal, ya sea porque se rompió el derecho de igualdad o porque corren peligro que construcciones informales vecinas, puedan caer y ocasionar daños materiales a su propiedad o físico contra ellos.

Ahora bien, dando otro enfoque, la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece “las personas tienen derecho a una hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica” (art.30) esta resolución permite que las persona gocen de una vivienda adecuada y digna al regular el derecho de dominio sobre una propiedad, de igual manera busca que estas construcciones sean seguras y con acceso a servicios básicos, para garantizar el derecho descrito anteriormente. No obstante, cuando se habla de la situación social y económica, se toca una brecha que no se encuentra regulada, debido a que, para legalizar este tipo de construcciones, todo es una burocracia que tiene un precio, y si las personas son de escasos recursos, pueden que nunca lleguen a legalizar sus construcciones.

Por otra parte, el artículo 31 de la norma ibidem establece que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.31). Este derecho es una principio jurídico y social donde se reconoce que todas las personas pueden vivir, habitar y desarrollarse en ciudades seguras, sostenibles y organizadas de manera equitativa. Sin embargo, existe una confusión en lo que es el pleno disfrute de la ciudad y de sus espacios públicos, el hecho que esto sea un derecho, no quiere decir que no existan normas para el pleno goce de estos espacios, no se puede pretender construir de manera informal en espacios deshabitados sin respetar las normas de derecho administrativo previamente impuesto sin que existan consecuencias jurídicas. Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R deja un precedente en que la presión social está por encima de las normas de derecho sustantivo y adjetivo.

El principio de legalidad administrativa es un punto sumamente importante dentro de la presente investigación. La Carta Magna en su artículo 226 establece que las instituciones del Estado mediante sus organismos, dependencias y servidores públicos deben ejercer solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y la ley y

tiene el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. Bajo este concepto, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la ciudad de Riobamba, al emitir la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, va en contra de los preceptos previamente establecidos, al actuar de el GAD de manera arbitraria, para legalizar edificaciones que fueron construidas irrespetando el marco legal previamente establecido. Esto causa una gran afectación al principio de legalidad administrativa y debilita la estructura del Estado, dejando en evidencia que, dentro de las mismas instituciones estatales, no se cumple con lo establecido en la Constitución y la ley.

La Gestión de riesgos, es un mandato estatal obligatorio, que se encuentra establecido en los artículos 389 y 390 de la Constitución de la República del Ecuador, en cual se centra en proteger a las personas, comunidades y la naturaleza frente a desastres naturales o antrópicos. Se basa en un sistema de carácter descentralizado que prioriza la prevención, mitigación y respuesta, articulando a todos los niveles de Gobierno. Aquí también se señala que la responsabilidad recaerá en las instituciones del Estado dentro de su ámbito geográfico. Con este razonamiento, se entiende que los GADS respectivos son responsables de proteger a las personas dentro de su circunscripción territorial, y son responsables de los daños que se ocasionen por su mala administración. Con la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, el GAD de Riobamba se vuelve responsable directo de algún daño ocasionado contra los bienes o la integridad física de las personas ocasionado por la aprobación de este acto administrativo.

Finalmente, la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R puede generar efectos indirectos en la legitimidad del Estado, en materia de seguridad ciudadana. Ponce (2025) sostiene “la coherencia y previsibilidad de la actuación administrativa son elementos fundamentales para la confianza ciudadana” (p.3). Si el Estado regulariza conductas ilegales sin una justificación potente, se debilita la autoridad normativa y se reduce la capacidad disuasiva del ordenamiento jurídico, lo que genera prácticas informales sin control. Si bien es cierto, la problemática responde a una informalidad constructiva, presenta ciertas repercusiones en la seguridad ciudadana en el área urbana del cantón Riobamba.

## CAPÍTULO III.

### 3. METODOLOGÍA.

#### 3.1. Tipo de Investigación.

En la presente investigación, se emplearon los siguientes tipos de investigación:

**Investigación pura.** - Tiene como objetivo acrecentar el conocimiento científico a través del descubrimiento y construcción de nuevos conceptos, teorías y doctrinas sobre el objeto de estudio investigado. Con la ejecución de la investigación, se ha establecido nuevos conocimientos referentes a LA LEGALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES INFORMALES EN EL CANTÓN RIOBAMBA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁREA URBANA.

**Investigación dogmática.** - Se encarga del estudio lógico de la estructura del Derecho positivo (normas jurídicas, jurisprudencia, doctrinas, precedentes, etc.), para llegar a determinar la validez del ordenamiento jurídico en un contexto determinado. En el presente caso, se revisó toda la información acerca de LA LEGALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES INFORMALES EN EL CANTÓN RIOBAMBA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁREA URBANA.

**Investigación histórica jurídica.** - Se encarga de estudiar la evolución histórica del Derecho, el origen y desarrollo de las instituciones jurídica; analiza las normas, reglas, costumbres, tradiciones, etc., en las diferentes etapas del desarrollo social, todo esto relacionado con el tema de investigación.

**Investigación jurídica correlacional.** - Tiene como fin medir o determinar la influencia, impacto o incidencia de una variable sobre otra. En la presente investigación, se midió el impacto de las construcciones informales en el cantón Riobamba, en la seguridad ciudadana en el área urbana.

**Investigación jurídica descriptiva.** - Se encarga de describir las cualidades y características del problema, fenómeno o hecho jurídico investigado. Por tal motivo, el objetivo principal de la presente investigación jurídica es tener una visión clara y precisa sobre LA LEGALIZACIÓN DE CONSTRUCCIONES INFORMALES EN EL CANTÓN RIOBAMBA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁREA URBANA.

#### 3.2. Diseño de Investigación.

Por la complejidad de la investigación, por los objetivos que se pretende alcanzar, por los métodos que se van a emplear en el estudio del problema jurídico y por el tipo de investigación, el diseño es no experimental.

### **3.3. Técnicas de recolección de Datos.**

Para la recolección de la información relacionada con la presente investigación, se ha seleccionado como técnicas e instrumentos de investigación a las siguientes:

**Entrevista.** – Como técnica se seleccionó la encuesta. Es un método de recopilación de datos, usado mediante un proceso de comunicación donde el cual, el investigador hace preguntas y el entrevistado responde, utilizado para obtener información directa de los participantes sobre las construcciones informales en el cantón Riobamba y la seguridad ciudadana en el área urbana.

**Instrumento de investigación.** – El instrumento de investigación de la entrevista es el cuestionario, es un documento que proporciona instrucciones y pautas sobre cómo se debe realizar una entrevista. En este sentido, la entrevista que se aplicó a los abogados en libre ejercicio especialistas en derecho laboral, se caracteriza por estar estructurado por cinco preguntas para cada profesional del derecho.

### **3.4. Población de estudio y tamaño de muestra.**

La población objeto de estudio de la presente investigación está conformada por abogados en libre ejercicio con especialización o experiencia en Derecho Administrativo, en razón de que el análisis central del trabajo va exclusivamente orientada al examen jurídico de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, dicho acto administrativo fue emitido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba, así como a sus posibles efectos en relación la seguridad ciudadana del área urbana.

En cuanto a la muestra, se utilizará un muestreo intencional no probabilístico, seleccionando a tres abogados en libre ejercicio, atendiendo a criterios de idoneidad profesional, experiencia en el ámbito del Derecho Administrativo y disponibilidad para participar voluntariamente en la investigación. Este tipo de muestreo es pertinente en investigaciones jurídicas de carácter cualitativo, donde no se busca la generalización estadística de los resultados, sino la profundización analítica y argumentativa a partir de aportes especializados.

#### **Población.**

La población tiene relación al número de abogados en libre ejercicio especialistas en derecho administrativo, que suman un total de tres, por lo que, al no ser el universo extenso, no se requiere el cálculo de muestra.

Tabla 1: Especialistas en derecho administrativo.

Composición	Población
Abogados en libre ejercicio especialistas en derecho laboral	3
Total	3

*Fuente: Foro de abogados del Consejo de la Judicatura.*

*Autor: Lizbeth Ballagán y Juan Villacrés (2026)*

### 3.5. Hipótesis o problema científico.

¿Cómo incide la legalización de construcciones informales establecida en la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R en la seguridad ciudadana en el área urbana de Riobamba?

### 3.6. Métodos de análisis, y procesamiento de datos.

**Método inductivo.** - Permitirá ejecutar el proyecto investigativo a partir de la práctica del pensamiento o razonamiento inductivo, caracterizado por ser ampliativo, esto, a partir de una evidencia singular que sugiere la posibilidad de una conclusión universal. En la presente investigación, se razonó toda la información obtenida y se le dio una explicación autónoma.

**Método deductivo.** - Permitirá extraer una conclusión con base en una premisa o a una serie de proposiciones que se asumen como verdaderas, usando la lógica para obtener un resultado, solo con base en un conjunto de afirmaciones que se dan por ciertas. En la presente investigación, se relacionó las variables con las causas para llegar a una verdad.

**Método jurídico-analítico.** - Facilita la correcta comprensión del alcance y sentido de las normas jurídicas sobre el tema a investigarse y su estudio en función del contexto político, económico y social y en el que se expidieron. En la presente investigación, se analizó lo que establecen las normas vigentes sobre el tema en estudio.

**Método dogmático.** - Permite interpretar adecuadamente aspectos relacionados con el Derecho (norma, doctrina, jurisprudencia, etc.) dentro de un procedimiento que se caracteriza por cumplir sistemáticamente un conjunto de actividades intelectuales (pensamiento, reflexión, criticidad, construcción, solución), que permiten conocer y saber sobre el objeto jurídico de estudio. En la presente investigación, se analizó lo que establecen las normas vigentes sobre el tema en estudio.

**Método histórico-lógico.** - Permitirá evaluar el decurso evolutivo del objeto materia de la investigación en un ámbito espacial local, nacional o mundial con el fin de entender su comportamiento histórico y explicar su estado actual. En la presente investigación, se obtuvo información histórica y actual sobre el tema en estudio.

**Método jurídico-doctrinal.** - Permitirá analizar las posiciones legales sobre el tema objeto de investigación para arribar a conclusiones científicamente válidas. Se usó el pensamiento de varios tratadistas entendidos en el tema de estudio. Se recurrió como métodos de recolección de datos a entrevistas realizadas a abogados en libre ejercicio expertos en derecho administrativo, cuya validación es comprobada mediante el análisis de resultados.

**Método jurídico descriptivo.** - Permite al investigador decidir el camino que debe seguir para entender las características y cualidades del objeto de estudio de manera lógica, ayudando a describir las particularidades del problema de investigación, con base a la observación, recopilación de la información, análisis y comparación de la información de datos y conclusiones. Para el procesamiento de datos, fue necesario realizar entrevistas a abogados en libre ejercicio, todos especialistas en derecho administrativo.

**Método jurídico correlacional.** - Es también conocido como método causa – efecto, porque ayuda al investigador a identificar las posibles causa y consecuencias de un problema jurídico; es decir permite establecer la causa o causas (variable independiente) que permitieron el apareamiento del problema, como también, permite describir y explicar, las consecuencias (variable dependiente), que puede provocar la causa. En el presente trabajo investigativo, se pudo demostrar la influencia de la variable dependiente en la independiente.

**Método estudio de caso.** - Este método obliga al investigador a desarrollar y utilizar sus capacidades cognitivas (pensamiento, análisis, reflexión crítica y construcción de conocimiento), para interpretar adecuadamente la información teórica para que esta sea confiable al momento de relacionarla con la realidad del caso. En la presente investigación, se analizó la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R para un mejor entendimiento del tema en estudio.

## **CAPÍTULO IV.**

### **4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.**

#### **4.1. Resultados.**

El presente apartado desarrolla los resultados obtenidos a partir de la aplicación de entrevistas correctamente estructuradas como técnica de investigación cualitativa, empleada con la finalidad de recoger criterios especializados sobre la legalización de construcciones informales y su incidencia en la seguridad ciudadana y el ordenamiento territorial del cantón Riobamba. La elección de esta técnica respondió a la necesidad de acceder a valoraciones jurídicas y administrativas fundamentadas, que permitan comprender el fenómeno desde una perspectiva normativa y de gestión pública.

Estas entrevistas fueron aplicadas a tres abogados en libre ejercicio expertos en derecho administrativo, donde se toparon temas como la conceptualización de las construcciones informales; las principales causas de esta problemática; el impacto en la planificación urbana y ordenamiento territorial; La contribución de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R a la regularización del fenómeno en estudio; las recomendaciones necesarias. El instrumento que se utilizó para la aplicación de las entrevistas se estructuró en cinco preguntas abiertas, diseñadas para garantizar que las entrevistas tengan relación directa tanto con el tema en investigación, así como los objetivos planteados y el problema jurídico estudiado.

Los resultados de las entrevistas evidencian que las construcciones informales es un problema que se sitúa a raíz de una falta de control urbanístico, caracterizado por la ausencia de título de propiedad habilitados y el incumplimiento de normas de derecho administrativo claras y previas, que regulan la planificación territorial en el sector urbano de Riobamba. Desde este punto de vista, los entrevistados coinciden con que la informalidad constructiva no constituye un hecho aislado ni exclusivamente atribuible a conductas individuales, sino que responde a factores estructurales, entre los que destacan la debilidad en los mecanismos de control establecidos por la administración.

Acerca de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, los resultados reflejan una opinión dividida, por un lado, se describe esta resolución como importante para regular las construcciones informales y evitar que se prolifere la informalidad. Por otro se advierte que su eficacia se ve limitada por ciertas situaciones que no se encuentran reguladas tales como la falta de mecanismos de seguimiento posteriores, las limitaciones relacionadas con la exclusión de edificaciones ubicadas en zonas de riesgo o de protección ambiental y la posible generación de futuras informalidades.

#### **4.2. Resultados generales de las entrevistas.**

El presente apartado pretende exponer los resultados generales obtenidos a partir de las entrevistas aplicadas, los mismos que están organizados de manera sistemática con el fin de identificar los principales hallazgos empíricos derivados del discurso de los expertos. La

presentación de dichos resultados se realiza desde un enfoque descriptivo–analítico, orientado a evidenciar coincidencias, énfasis y aportes relevantes para nuestra investigación, sin desarrollar aún una interpretación profunda ni contrastes teóricos, los cuales serán abordados posteriormente en la sección de discusión.

De manera general, los resultados permiten establecer que los entrevistados coinciden en reconocer a la construcción informal como un fenómeno complejo, vinculado tanto a deficiencias normativas y administrativas como también a varios factores socioeconómicos y territoriales. Es por esto que, se evidencia un consenso respecto a que los procesos de legalización constituyen una respuesta necesaria desde la administración pública, aunque insuficiente si no se articulan con mecanismos de control adecuados, planificación urbana y políticas públicas integrales orientadas a la prevención.

*Tabla 2: Entrevista realizada a abogado en libre ejercicio especialista en derecho administrativo.*

PREGUNTA	RESPUESTA	ANÁLISIS
<p><b>1.- ¿Cómo se conceptualiza jurídicamente una construcción informal y cuáles son sus principales implicaciones legales para la administración municipal?</b></p>	<p>Desde el punto de vista jurídico, una construcción informal se puede ver como una edificación realizada al margen del sistema de control urbanístico, sin licencia de construcción, aprobación de planos o cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial. Para la administración municipal, esto genera la obligación de ejercer potestades de control, sanción y eventual regularización, conforme al COOTAD y a las ordenanzas locales.</p>	<p>El abogado especialista en derecho administrativo hace hincapié en la obligación del GAD de Riobamba o la ciudad donde exista ese fenómeno en hacer cumplir lo que manifiesta el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización y las ordenanzas locales que traten sobre el tema en estudio.</p>
<p><b>2.- ¿Cuáles considera que son las principales causas que han generado el crecimiento de construcciones informales en el área urbana de Riobamba?</b></p>	<p>Entre las principales causas se encuentra el déficit habitacional, sumado a la migración interna y al crecimiento poblacional no acompañado de una oferta formal de suelo urbano accesible, lo que empuja a los ciudadanos a construir sin</p>	<p>Lo manifestado por el entrevistado se examinó dentro del presente documento, sobre el crecimiento poblacional y las ofertas accesibles de un terreno por los traficantes de tierra, lo que facilita el cometimiento de las</p>

	cumplir las exigencias legales.	infracciones administrativas.
<b>3.- ¿Qué impacto tiene la existencia de construcciones informales en la planificación urbana y el ordenamiento territorial del cantón?</b>	La existencia de construcciones informales distorsiona la planificación urbana, ya que altera los parámetros de uso del suelo, densidad y provisión de servicios básicos, debilitando la eficacia de un plan de edificación u ordenamiento territorial.	Las construcciones informales por el lado que se lo tome, genera un malestar para los gobiernos municipales y los colindantes con edificaciones formales,
<b>4.- ¿Desde su criterio profesional, ¿en qué medida la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R del GAD Municipal de Riobamba contribuye a la regularización de las construcciones informales y cuáles serían sus principales limitaciones?</b>	La resolución constituye un avance significativo al establecer un procedimiento administrativo de regularización, brindando seguridad jurídica a los propietarios. No obstante, su principal limitación radica en su carácter transitorio y en la falta de mecanismos de seguimiento posteriores.	Esta resolución es una medida a medias efectiva, ya que brinda seguridad jurídica a los seudopropietarios de construcciones informales, pero limita el derecho de seguridad ciudadana de las personas que si cumplieron con el ordenamiento territorial.
<b>5.- ¿Qué recomendaciones daría a las autoridades locales para que los procesos de legalización contribuyan efectivamente a la seguridad ciudadana y al desarrollo urbano sostenible?</b>	Recomiendo fortalecer los mecanismos de control preventivo, simplificar trámites urbanísticos y acompañar los procesos de legalización con programas de mejora estructural y acceso a servicios básicos.	La recomendación expresada por el entrevistado es de suma importancia tenerla en cuenta. No obstante, el acompañamiento de los procesos de legalización es un reto que el GAD de Riobamba debe solucionar.

*Fuente: Guía de entrevistas para abogados en libre ejercicio especialistas en derecho administrativo.*

*Elaborado por: Lizbeth Ballagán y Juan Villacrés (2026).*

## Resultado de la entrevista realizada

### Entrevistado No. 1

Los resultados de la primera entrevista reflejan un enfoque predominantemente jurídico. El entrevistado identifica la construcción informal como una ilegalidad urbanística, caracterizada por la ejecución de edificaciones al margen del sistema de control municipal, sin licencias de construcción ni aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial. Desde esta perspectiva, la informalidad activa de manera directa las potestades administrativas del municipio en materia de control, sanción y eventual regularización. Finalmente, el entrevistado valora positivamente la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R como un mecanismo orientado a brindar seguridad jurídica mediante la regularización administrativa; no obstante, advierte como limitaciones su carácter transitorio y la ausencia de mecanismos de seguimiento posteriores, recomendando fortalecer el control preventivo y simplificar los trámites urbanísticos.

*Tabla 3: Entrevista realizada a abogado en libre ejercicio especialista en derecho administrativo.*

<b>PREGUNTA</b>	<b>RESPUESTA</b>	<b>ANÁLISIS</b>
<b>1.- ¿Cómo se conceptualiza jurídicamente una construcción informal y cuáles son sus principales implicaciones legales para la administración municipal?</b>	La construcción informal se configura jurídicamente como una infracción administrativa urbanística, en tanto vulnera normas de uso y ocupación del suelo. Sus principales implicaciones legales para el municipio se reflejan en la afectación al principio de legalidad, la generación de responsabilidad por omisión de control y la necesidad de destinar recursos públicos para procesos posteriores de legalización o demolición.	El entrevistado centra su respuesta sobre la violación al principio de legalidad y como la omisión de un correcto control puede generar posteriores pérdidas para el gobierno de turno ya se por los procesos de legalización o inclusive uno de demolición. Por esto es importante un control del uso del suelo estricto, acorde al problema estudiado.
<b>2.- ¿Cuáles considera que son las principales causas que han generado el crecimiento de construcciones informales en el área urbana de Riobamba?</b>	Desde una perspectiva jurídica-administrativa, el crecimiento de construcciones informales obedece a una debilidad de los mecanismos de control municipal, la lentitud de los trámites administrativos y la limitada capacidad	Nuevamente hace hincapié en la falta de mecanismos de control por parte de la administración, fortaleciendo lo analizado dentro de todo el documento, sobre la gran culpa de los gobiernos de

	sancionatoria efectiva frente a infracciones urbanísticas.	turno para que se diera este fenómeno.
<b>3.- ¿Qué impacto tiene la existencia de construcciones informales en la planificación urbana y el ordenamiento territorial del cantón?</b>	Para mí, estas construcciones generan fragmentación urbana, dificultan la ejecución de proyectos públicos y producen asentamientos carentes de infraestructura adecuada, lo cual incrementa riesgos sociales y ambientales.	En esta pregunta el entrevistado se centró en los riesgos sociales y centrales, que se refiere a los riesgos y peligros para los ciudadanos habitantes del sector urbano y la facilidad que tienen estas construcciones para ceder ante desastres naturales.
<b>4.- ¿Desde su criterio profesional, ¿en qué medida la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R del GAD Municipal de Riobamba contribuye a la regularización de las construcciones informales y cuáles serían sus principales limitaciones?</b>	La resolución contribuye a ordenar el territorio al integrar construcciones informales al catastro municipal, aunque presenta limitaciones relacionadas con la exclusión de edificaciones ubicadas en zonas de riesgo o de protección ambiental.	Como el primer entrevistado, la opinión del profesional es mixta, por un lado, alaba la resolución y su impulso, pero por otro condena la exclusión que se da a las construcciones ubicadas en zona de riesgos.
<b>5.- ¿Qué recomendaciones daría a las autoridades locales para que los procesos de legalización contribuyan efectivamente a la seguridad ciudadana y al desarrollo urbano sostenible?</b>	En mi opinión es indispensable que la legalización se articule con el principio de desarrollo urbano sostenible, incorporando criterios de seguridad estructural, gestión de riesgos y cumplimiento de normas técnicas de construcción.	La respuesta se basa en buscar el cumplimiento de ciertas normas técnicas y cumplir con los principios que regulan el derecho administrativo y la seguridad ciudadana.

*Fuente: Guía de entrevistas para abogados en libre ejercicio especialistas en derecho administrativo.*

*Elaborado por: Lizbeth Ballagán y Juan Villacrés (2026).*

## Resultado de la entrevista realizada

### Entrevistado No. 2

Los resultados de la segunda entrevista se caracterizan por un enfoque jurídico-administrativo. El entrevistado conceptualiza la construcción informal como una infracción administrativa urbanística, vinculada a la vulneración de normas de uso y ocupación del suelo y al incumplimiento de los procedimientos establecidos por la autoridad municipal. Entre las principales causas identificadas se encuentran la debilidad de los mecanismos de control municipal, la lentitud de los trámites administrativos y una capacidad sancionatoria limitada, factores que reducen la eficacia del sistema de control urbanístico y favorecen la persistencia de prácticas informales. Respecto de la resolución municipal analizada, se reconoce su contribución al ordenamiento territorial al integrar construcciones informales al catastro municipal; sin embargo, se identifican limitaciones derivadas de la exclusión de edificaciones ubicadas en zonas de riesgo o de protección ambiental. Como resultado, se plantea la necesidad de articular la legalización con criterios de desarrollo urbano sostenible, gestión de riesgos y cumplimiento de normas técnicas de construcción.

*Tabla 4: Entrevista realizada a abogado en libre ejercicio especialista en derecho administrativo.*

<b>PREGUNTA</b>	<b>RESPUESTA</b>	<b>ANÁLISIS</b>
<b>1.- ¿Cómo se conceptualiza jurídicamente una construcción informal y cuáles son sus principales implicaciones legales para la administración municipal?</b>	Puede entenderse como construcción informal las edificaciones que carecen de título habilitante urbanístico válido, lo cual produce inseguridad jurídica tanto para el propietario como para la administración. Para el municipio, implica la compleja tarea de conciliar el interés público del ordenamiento territorial con el derecho a la vivienda, evitando arbitrariedades.	El abogado especialista en derecho administrativo, conceptualiza las construcciones informales como un problema directo de la administración pública. Además, compara esto con el derecho a una vivienda digna, manifestando que puede ser algo arbitrario pretender obtener de manera ilegal una propiedad.
<b>2.- ¿Cuáles considera que son las principales causas que han generado el crecimiento de construcciones informales en el área urbana de Riobamba?</b>	Para mí la causa más relevante es el desconocimiento normativo por parte de la ciudadanía, acompañado de factores socioeconómicos como la informalidad laboral, lo cual dificulta el acceso a créditos y permisos, favoreciendo la	El reconocimiento normativo es algo que se complementa perfecto al tema en estudio, las personas desconocen que existen normas para construir en terrenos, no obstante esto no los libra de responsabilidad.

	autoconstrucción no regulada.	
<b>3.- ¿Qué impacto tiene la existencia de construcciones informales en la planificación urbana y el ordenamiento territorial del cantón?</b>	Esto afecta el principio de función social y ambiental de la propiedad, al consolidarse edificaciones en zonas no aptas, lo que obliga al municipio a realizar ajustes normativos y presupuestarios no previstos inicialmente.	Es un gasto para la administración pública, ya que ocasiona acciones no estipuladas en el presupuesto inicial, lo que genera una desestabilización en cómo se consume el dinero del GAD.
<b>4.- ¿Desde su criterio profesional, ¿en qué medida la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R del GAD Municipal de Riobamba contribuye a la regularización de las construcciones informales y cuáles serían sus principales limitaciones?</b>	Si bien la resolución fortalece el principio de legalidad urbanística, su alcance es limitado debido a la insuficiente articulación con políticas de vivienda y planificación urbana integral, lo que podría generar nuevos procesos de informalidad en el futuro.	Sobre la resolución, el entrevistado hace hincapié en que irrumpe en la planificación urbana y genera nuevos procesos de informalidad en el futuro al ver que es fácil construir sin ningún tipo de sanción.
<b>5.- ¿Qué recomendaciones daría a las autoridades locales para que los procesos de legalización contribuyan efectivamente a la seguridad ciudadana y al desarrollo urbano sostenible?</b>	Creo que se debe promover una política pública integral, que combine regularización, educación ciudadana y planificación participativa, evitando que la legalización se convierta en un incentivo para nuevas construcciones informales.	Una política integral es sumamente necesario para regular este problema. Además, se le puede complementar con educación ciudadana para que sepan que no es correcto ni legal construir sin los permisos respectivos.

*Fuente: Guía de entrevistas para abogados en libre ejercicio especialistas en derecho administrativo.*

*Elaborado por: Lizbeth Ballagán y Juan Villacrés (2026).*

## **Resultado de la entrevista realizada**

### **Entrevistado No. 3**

Los resultados de la tercera entrevista evidencian un enfoque orientado a la seguridad jurídica y la función social de la propiedad. El entrevistado define la construcción informal a partir de la ausencia de título habilitante urbanístico válido, lo cual genera inseguridad jurídica tanto para los propietarios como para la administración municipal. En cuanto a los impactos, se señala que la proliferación de edificaciones informales afecta la función social y ambiental de la propiedad, consolida ocupaciones en zonas no aptas y obliga al municipio a realizar ajustes normativos y presupuestarios no previstos inicialmente. Respecto de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, el entrevistado considera y manifiesta que se fortalece el principio de legalidad urbanística; sin embargo, advierte que su alcance llega a ser limitado si no se articula con políticas de vivienda y planificación urbana integral, ya que esto incluso puede llegar a generar nuevos procesos de informalidad a futuro. Como resultado, se plantea la necesidad de consolidar una política pública integral que combine regularización, educación ciudadana y planificación participativa.

### **4.3. Discusión de resultados.**

El presente proyecto de investigación aborda las construcciones informales en el cantón Riobamba y cuál es su impacto en el derecho a la seguridad ciudadana, analizando la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, emitido por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Riobamba. Esta resolución se propone como un resto y un precedente clave para proteger el derecho a la seguridad ciudadana y a acceder a una vivienda digna, derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador. En este sentido se ha realizado un análisis profundo pormenorizado de material bibliográfico y un estudio del acto administrativo vigente en la materia de derecho administrativo.

Ahora bien, dichos resultados obtenidos a partir de las entrevistas permiten reflexionar sobre la legalización de construcciones informales como un problema que no puede abordarse únicamente desde la infracción a la normativa urbanística. Si no más bien los entrevistados coinciden en calificar a la construcción informal como una ilegalidad, ya que también reconocen que su persistencia responde a condiciones estructurales que exceden la responsabilidad individual de los propietarios.

Desde el punto de vista jurídico, dicha informalidad constructiva se presenta como una declaración de la tensión que llega a existir entre el principio de legalidad urbanística y la realidad social del territorio. En contraste con la ausencia de títulos habilitantes, licencias y cumplimiento de instrumentos de planificación dejar ver que el sistema normativo, por sí solo, resulta insuficiente para ordenar las dinámicas urbanas caracterizadas por un crecimiento acelerado y desigual. En este sentido, la evidencia empírica coincide con planteamientos doctrinarios que mantienen que el derecho urbanístico pierde gran eficacia cuando no se acompaña de políticas públicas que garanticen alternativas reales de acceso al suelo y a la vivienda.

Como se afirmó anteriormente, las causas identificadas en las entrevistas señalan un gran déficit habitacional, gran presión demográfica, abundante informalidad laboral y gran debilidad del control municipal, esto permite comprender a las construcciones informales como un fenómeno multicausal. Sin embargo, no se trata únicamente de desconocimiento o incumplimiento voluntario de la norma, sino también de una respuesta social frente a la falta de opciones formales. Esta lectura resulta relevante, ya que desplaza el análisis desde un raciocinio sancionatorio hacia una comprensión más amplia del problema, en la que la planificación urbana y la política de vivienda adquieren un rol central e importante.

En cuanto a los impactos, los entrevistados ponen de relieve que la informalidad constructiva afecta directamente la planificación urbana y el ordenamiento territorial. La ocupación de zonas no aptas, la fragmentación urbana y la alteración de parámetros como el uso del suelo y la provisión de servicios básicos generan escenarios de riesgo que inciden en la seguridad ciudadana. Desde esta perspectiva, la seguridad no puede entenderse únicamente como ausencia de delito, sino como la existencia de condiciones urbanas que reduzcan la vulnerabilidad de la población frente a riesgos estructurales, ambientales y sociales.

En relación a la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, la discusión de los resultados permite señalar una valoración matizada. En particular los entrevistados reconocen que la regularización administrativa compone una herramienta necesaria para brindar tanto seguridad jurídica como también para ordenar situaciones consolidadas; sin embargo, también se advierte que su alcance llega a ser limitado cuando se la aplica de manera aislada. Dicha ausencia de mecanismos de seguimiento y control posterior genera un gran riesgo de que la regularización sea percibida como una solución permanente, incentivando indirectamente a crear nuevas construcciones informales.

Además, este punto resulta particularmente relevante desde una perspectiva jurídica, ya que pone en evidencia que la regularización no puede concebirse como una excepción reiterada sin afectar la coherencia del sistema urbanístico. En consecuencia, la evidencia empírica sugiere que, sin controles efectivos y políticas preventivas, dicha regularización puede debilitar el principio de legalidad que pretende fortalecer.

Con respecto al rol del Gobierno Autónomo Descentralizado este emerge como un elemento transversal en la discusión. Dicho que las competencias municipales en materia de control, planificación y regularización aparecen fragmentadas y, en varios casos, llegan a ser limitadas por factores normativos y presupuestarios. Esta situación incide directamente en la capacidad institucional para garantizar un ordenamiento territorial efectivo y, en consecuencia, busca proteger la seguridad ciudadana.

Es por esto que los resultados permiten sostener que la legalización de construcciones informales solo adquiere sentido jurídico y social cuando se inserta en una política pública integral. Si esto es así la articulación entre control preventivo, planificación urbana, educación ciudadana y desarrollo urbano sostenible aparece como una de las condiciones necesarias para evitar la reproducción e incremento del fenómeno. De esta manera, la

discusión evidencia que la seguridad ciudadana, en el contexto de las construcciones informales, depende menos de medidas aisladas y más de una actuación estatal coherente y sostenida en el tiempo.

En síntesis, la discusión de resultados confirma que la legalización de construcciones informales en el cantón Riobamba constituye un desafío estructural que exige respuestas integrales. Más que una solución definitiva, la regularización debe entenderse como parte de un proceso más amplio de gestión urbana, orientado a equilibrar legalidad, planificación y protección de la población.

## CAPÍTULO V.

### 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

#### 5.1. Conclusiones.

- Con la normativa vigente examinada y los fundamentos doctrinarios sobre las construcciones informales, se pudo determinar que el marco jurídico vigente presenta ciertas limitaciones estructurales para responder eficazmente el crecimiento de este fenómeno. Los resultados obtenidos evidenciaron que la falta de mecanismos preventivos de control, sumada a la complejidad administrativa para acceder al uso del suelo urbano, debilitó la eficacia del principio de legalidad y generó escenarios donde los ciudadanos incumplen lo establecido por la administración municipal.
- Respecto al contenido, alcance y efectos administrativos de la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R, se pudo determinar que este acto administrativo en un mecanismo excepcional que busca reconocer edificaciones previamente ejecutadas sin la autorización municipal previa. Esta resolución permite otorgar cierto grado de seguridad jurídica a los propietarios de construcciones informales y facilita la incorporación de dichas edificaciones al sistema administrativo municipal. Sin embargo, la falta de criterios técnicos reforzados y de mecanismos permanentes de seguimiento limita su eficacia jurídica. Además, genera un riesgo para la seguridad al normalizar el incumplimiento de las normas urbanísticas previamente establecidas, lo que debilita el principio de legalidad administrativo.
- La expansión de edificaciones construidas sin un estudio técnico previo, sin permisos ni control urbanístico, incrementa los riesgos estructurales, sociales y territoriales dentro del área urbana. Con los resultados obtenidos se establece que la ocupación de zonas no aptas, la falta de acceso a servicios básicos y la alteración del uso del suelo, inciden directamente en la vulnerabilidad de la población y la capacidad institucional para garantizar condiciones adecuadas de habitabilidad. Como consecuencia, la regulación excepcional de las construcciones informales generó efectos relevantes sobre la seguridad ciudadana, debido a que trasladó al Estado la obligación de gestionar riesgos urbanos previamente consolidados y generó la necesidad de implementar controles preventivos para garantizar la seguridad jurídica.
- La Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R representa una medida administrativa necesaria frente a una problemática urbana acumulada a través de los años. No obstante, su aplicación resulta insuficiente para solucionar de manera integral la informalidad constructiva en el cantón Riobamba. Los hallazgos obtenidos demostraron que la regularización excepcional adquiere legitimidad jurídica y eficacia social cuando las políticas van de la mano con una correcta planificación urbana para el acceso al uso formal del suelo. Finalmente, los efectos jurídicos derivados de la regulación de las construcciones informales evidencian una necesidad de equilibrar el reconocimiento del derecho a la vivienda con la protección del ordenamiento territorial y la seguridad ciudadana, evitando que el acto administrativo analizado se convierta en un incentivo para futuras construcciones informales.

## 5.2. Recomendaciones.

- Es indispensable analizar una articulación más acorde y metódico entre los procesos de regularización administrativa y las herramientas de ordenamiento territorial vigentes. La investigación puso evidencia que la incorporación de decisiones administrativas desconecta del prototipo de desarrollo urbano favoreciendo a la fragmentación territorial, la función de zonas no aptas y el suministro escaso de servicios básicos. Por esta razón un mejoramiento de regularización y planificación urbana pudiera garantizar que los criterios técnicos y territoriales antes expuestos reduciría los impactos negativos que provocan la informalidad constructiva.
- De igual manera, teniendo en cuenta que la construcción informal atiende a causas estructurales que sobrepasan el incumplimiento normativo, resulta oportuno que las acciones dirigidas a afrontar este fenómeno agreguen medidas destinadas a progresar en el acceso al suelo urbano formal y disminuir los obstáculos administrativas existentes. En la presente investigación se pudo verificar que complicado de los trámites administrativos de igual manera el desconocimiento normativo que existen, interviene de una manera directa la decisión de las construcciones legales, por razón la facilidad o simplificación de los procedimientos urbanísticos y proporcionar la información a la ciudadanía se establece como una de las principales estrategias para evitar nuevas edificaciones informales, así contribuyendo a la sociedad el cumplimiento normativo en ocupación y uso del suelo.
- Finalmente, es primordial promover la elaboración de investigaciones que ayuden a profundizar evaluar y analizar la relación de regularización administrativa, seguridad ciudadana y el ordenamiento territorial, principalmente en el cantón Riobamba, proporcionar de manera continua la eficacia de las medidas adoptadas, además de seguir perfeccionando los instrumentos jurídicos y administrativos aplicables. Permitiendo que este ejercicio académico contribuya al debate jurídico sobre la informalidad constructiva aportando datos relevantes para poder diseñar políticas públicas que vayan acuerdo con lo estipulado el cual sería leyes más sostenibles para el cantón.

## BIBLIOGRAFÍA.

- Álvarez, L. (2024). Seguridad ciudadana, control estatal y derechos humanos en contextos urbanos latinoamericanos. *Revista Latinoamericana de Políticas Públicas*, 19(1), 45–63.
- Cabrera, C. (2022). *Gestión del suelo, control urbano y competencias municipales en el Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Cabrera, M. (2023). *Ordenamiento territorial, informalidad urbana y competencias municipales*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Camargo, T. (2023). Desafíos en la seguridad urbana de Ecuador: un análisis centrado en la ciudad de Quito. Quito: *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*.
- Carrión, F., & Núñez, J. (2023). Seguridad ciudadana y territorio: desafíos para las ciudades intermedias en América Latina. *Revista EURE*, 49(147), 1–20.
- Cedeño, W. (2022). *La seguridad ciudadana como una garantía de los derechos humanos en el Ecuador*. Portoviejo: Universidad Particular San Gregorio de Portoviejo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Desigualdades territoriales, informalidad urbana y desafíos de la planificación en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Hábitat y vivienda. Montecristi: Registro Oficial 449.
- Correa, W. F. (2024). *Análisis de la legalización de viviendas informales y su efecto en la habitabilidad urbana*. Editorial Académica Universitaria.
- Dammert, L., & Salazar, F. (2021). *Seguridad ciudadana, espacio urbano y gobernanza local en América Latina*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Delgadillo, V. (2021). *Regularización urbana y derecho a la ciudad: tensiones jurídicas y desafíos institucionales en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fernandes, E. (2021). *Regularización de asentamientos informales y derecho a la ciudad en América Latina*. *Revista Latinoamericana de Derecho Urbano*, 13(2), 1–35.
- Fernandes, E. (2021). *Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina*. *SciELO*, 38, 1–40.
- FLACSO Ecuador. (2022). *Ciudades intermedias, desigualdad urbana y políticas públicas locales*. Quito: FLACSO.

- Flores, A. (2024). *Estudio de los determinantes de la percepción de inseguridad ciudadana en la ciudad de Riobamba, año 2024*. Riobamba: Revista Imaginario Social.
- Jácome, H. (2024). *Gobiernos autónomos descentralizados y producción normativa local en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Manzano, N. (2021). *La urbanización informal en Europa en el siglo XX*. Valladolid: Universidad Católica de Río de Janeiro.
- Medina, R. (2022). *Gestión del suelo y planificación urbana en ciudades intermedias del Ecuador*. Revista de Ordenamiento Territorial, 14(2), 9–20.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). (2022). *Política nacional de hábitat y vivienda*. Quito: MIDUVI.
- ONU-Hábitat. (2022). *Ciudades seguras, resilientes y sostenibles: enfoques integrales para América Latina y el Caribe*. Nairobi: Naciones Unidas.
- Paredes, M. (2020). *Seguridad jurídica y coherencia normativa en la administración del territorio*. Revista de Estudios Sociojurídicos, 22(2), 9–20.
- Pontón, D. (2021). *Seguridad ciudadana y políticas públicas en el Ecuador contemporáneo*. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, 12(2), 25–40.
- Ponce, J. (2025). *Legalidad administrativa, seguridad jurídica y políticas públicas locales*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Reinoso, C. L. (2022). *La construcción informal en el Distrito Metropolitano de Quito y su impacto social y jurídico*. Universidad de las Américas.
- Ríos, D. A. (2023). *Las regulaciones urbanísticas del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Riobamba y las construcciones informales*. Universidad Nacional de Chimborazo.
- Rivera, J. (2023). *Procesos de regularización urbana y seguridad ciudadana en el contexto municipal ecuatoriano*. Revista Ecuatoriana de Derecho Urbano, 11(1), 1–10.
- Rosas, J. (2024). *La Cultura Constructiva Informal Y La Transformación Urbana*. Bogotá.
- Salas, G. (2025). *Aspectos principales del espacio urbano y la seguridad ciudadana desde la perspectiva de Bogotá*. Universidad Católica de Colombia.
- Sánchez, P. (2022). *Prevención del delito y participación ciudadana en contextos urbanos*. Revista de Estudios Sociales, 78, 88–102.
- Silva, A. (2022). *La seguridad desde los clásicos y su influencia en la Doctrina de Seguridad Nacional*.

Torres, J. (2021). *Informalidad urbana y debilidad institucional en ciudades intermedias de América Latina*. *Revista Latinoamericana de Gestión Urbana*, 18(3), 7–15.

Trejo, W. (2025). *Construcción de asentamientos informales en Latinoamérica*. Lima: Universidad César Vallejo.

Vargas, A. (2025). *Asentamientos informales en entornos urbanos: un análisis sistemático entre 2019 y 2023*. Lima: Universidad César Vallejo.

## ANEXOS

**ANEXO 1:** Matrices de validación de instrumentos por especialistas, realizado por:  
Lizbeth Ballagán y Juan Villacrés (2026).

### MATRIZ DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS POR ESPECIALISTAS

**Nombre de Especialista Validador:** Ana Luisa Machado  
**Especialidad:** Ysc. Desarrollo del currículo / D. Control de calidad / D. Control de gestión / D. Control de procesos / Control de calidad  
**Título de la investigación:** Los factores que influyen en la construcción de los currículos escolares en el contexto de la educación superior en el Ecuador  
**Objetivo del instrumento (Que pretende medir):** Tiene como objetivo evaluar los conocimientos y competencias de los docentes en el área de la educación superior.

Preguntas	Claridad en la redacción		Coherencia interna		Introducción a la respuesta (Sesgo)		Pertinencia		Calificación de las preguntas			Observaciones (Por favor indique si debe eliminarse o modificar algún ítem)
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Esencial	Útil pero no esencial	No importante	
1	X		X		X		X		X			
2	X		X		X		X		X			
3	X		X		X		X		X			
4	X		X		X		X		X			
5	X		X		X		X		X			
6												
7												
8												
9												
10												
11												
12												
13												
14												
15												
16												

**Firma de Validador:** Ana Luisa Machado  
**Nombre:** Ana Luisa Machado A.  
**Cédula:** 0603362930

MATRIZ DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS POR ESPECIALISTAS

Nombre de Especialista Validador: Tanya Nothner Villares

Especialidad: Administrativa

Título de la investigación: La percepción de las certificaciones impartidas en el cambio digital empresarial y la seguridad cibernética en el sector turístico.  
 Objetivo del instrumento (Que pretende medir): Tiene como objetivo evaluar la percepción de los participantes y determinar los conocimientos de profesionales de la industria.

Preguntas	Claridad en la redacción		Coherencia interna		Introducción a la respuesta (Señalo)		Pertinencia		Calificación de las preguntas			Observaciones (Por favor indique si debe eliminarse o modificar algún ítem)
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Esencial	Util pero no esencial	No Importante	
1	X		X			X	X		X			
2	X		X			X	X		X			
3	X		X			X	X		X			
4	X		X			X	X		X			
5	X		X			X	X		X			
6												
7												
8												
9												
10												
11												
12												
13												
14												
15												
16												

Firma de Validador

Nombre: Tanya Nothner Villares

Cédula: 060055792



MATRIZ DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS POR ESPECIALISTAS

Nombre de Especialista Validador: *Renato Daniel Basantes Silva.*

Especialidad: *Administrativa*

Título de la investigación: *La Regulación de las construcciones informales en el caserío Rubenbarja y la seguridad ciudadana en el área urbana.*

Objetivo del instrumento (Que pretende medir): *Tiene como objetivo explicar las percepciones y conocimientos de profesionales e investigadores*

Preguntas	Claridad en la redacción		Coherencia interna		Introducción a la respuesta (Sesgo)		Pertinencia		Calificación de las preguntas			Observaciones (Por favor indique si debe eliminarse o modificar algún ítem)
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Esencial	Util pero no esencial	No importante	
1	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
2	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
3	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
4	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
5	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
6												
7												
8												
9												
10												
11												
12												
13												
14												
15												
16												

Firma de Validador

Nombre:

Cédula:

*Abg. Renato Daniel Basantes Silva.*

*060382925 ?*

**ANEXO 2:** Guía de entrevista, realizado por: Lizbeth Ballagán y Juan Villacrés (2026).



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CHIMBORAZO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS  
CARRERA DE DERECHO**

**CUESTIONARIO**

**Destinatario:** Abogados en libre ejercicio especialista en derecho administrativo.

**Objetivo:** Recolectar información de manera empírica a través de ciertas preguntas a especialistas.

**Introducción:** la presente encuesta tiene por objeto recabar información para la realización del proyecto de investigación titulado “La legalización de las construcciones informales en el cantón Riobamba y la seguridad ciudadana en el área urbana.” la misma que tendrá fines eminentemente académicos.

**Cuestionario**

**Preguntas:**

- 1.- ¿Cómo se conceptualiza jurídicamente una construcción informal y cuáles son sus principales implicaciones legales para la administración municipal?
- 2.- ¿Cuáles considera que son las principales causas que han generado el crecimiento de construcciones informales en el área urbana de Riobamba?
- 3.- ¿Qué impacto tiene la existencia de construcciones informales en la planificación urbana y el ordenamiento territorial del cantón?
- 4.- Desde su criterio profesional, ¿en qué medida la Resolución Nro. GADMR-ALC-2025-0125-R del GAD Municipal de Riobamba contribuye a la regularización de las construcciones informales y cuáles serían sus principales limitaciones?

5.- ¿Qué recomendaciones daría a las autoridades locales para que los procesos de legalización contribuyan efectivamente a la seguridad ciudadana y al desarrollo urbano sostenible?