

## El principio de legalidad frente a la construcción ilegal de viviendas: competencias y límites jurídicos

*The principle of legality in the face of illegal housing construction: competences and legal limits*

**Adriana Ximena Rodríguez Veloz\***  
Universidad Nacional de Chimborazo  
Riobamba - Ecuador  
ximena.rodriguez@unach.edu.ec  
<https://orcid.org/0009-0002-9797-6108>

**Alex Bayardo Gamboa Ugalde**  
Universidad Nacional de Chimborazo  
Riobamba - Ecuador  
bgamboa@unach.edu.ec  
<https://orcid.org/0009-0005-4308-6355>

\*Correspondencia:  
ximena.rodriguez@unach.edu.ec

**Cómo citar este artículo:**  
Rodríguez, A., & Gamboa, A. (2025). El principio de legalidad frente a la construcción ilegal de viviendas: competencias y límites jurídicos. *Esprint Investigación*, 4(4), 218-232.  
<https://doi.org/10.61347/ei.v4i4.217>

**Recibido:** 31 de octubre de 2025  
**Aceptado:** 5 de diciembre de 2025  
**Publicado:** 10 de diciembre de 2025

**Copyright:** Derechos de autor 2025 Adriana Ximena Rodríguez Veloz, Alex Bayardo Gamboa Ugalde.



Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NonComercial 4.0.

**Resumen:** El objetivo de la investigación fue analizar los factores estructurales económicos, administrativos y socioculturales que influyen en la proliferación de construcciones irregulares en Ambato y evaluar la coherencia de los mecanismos municipales de control frente a las necesidades habitacionales de la población. Los hallazgos evidencian que este fenómeno no responde a decisiones individuales aisladas, sino a dinámicas complejas relacionadas con la burocracia, los costos de los trámites, los retrasos institucionales y la urgencia de acceder a una vivienda. Aunque la mayoría de los actores reconoce la importancia del ordenamiento urbano y el cumplimiento normativo, esta valoración no se traduce en prácticas efectivas. El estudio también revela una distribución fragmentada de responsabilidades entre usuarios, profesionales y autoridades municipales, lo que dificulta la implementación de soluciones coherentes. Los mecanismos de control vigentes, centrados principalmente en sanciones y demoliciones, son percibidos como insuficientes o desproporcionados y no han logrado modificar de manera significativa los patrones de incumplimiento. En contraste, los participantes muestran preferencia por estrategias preventivas, programas de socialización normativa, asistencia técnica y simplificación de procedimientos. Asimismo, el análisis de los procesos administrativos sancionadores muestra que, si bien la administración actúa conforme a la normativa, persiste una débil articulación entre la aplicación estricta de la legalidad urbanística y la garantía del derecho a una vivienda digna. En conclusión, la investigación plantea que abordar la construcción irregular requiere políticas integrales que combinen legalidad, educación, simplificación administrativa y apoyo ciudadano, superando enfoques exclusivamente punitivos y avanzando hacia soluciones que armonicen el ordenamiento territorial con las necesidades habitacionales de la población.

**Palabras clave:** Construcciones ilegales, derecho administrativo, GAD Municipal, ordenamiento territorial, principio de legalidad, vivienda digna.

**Abstract:** The objective of the research was to analyze the structural factors economic, administrative, and sociocultural that influence the proliferation of irregular constructions in Ambato and to assess the coherence of municipal control mechanisms in relation to the population's housing needs. The findings show that this phenomenon does not stem from isolated individual decisions but rather from complex dynamics related to bureaucracy, administrative costs, institutional delays, and the urgency of accessing housing. Although most actors acknowledge the importance of urban planning and regulatory compliance, this recognition does not translate into effective practices. The study also reveals a fragmented distribution of responsibilities among users, professionals, and municipal authorities, which hinders the implementation of coherent solutions. The current control mechanisms, mainly focused on sanctions and demolitions, are perceived as insufficient or disproportionate and have not significantly altered patterns of noncompliance. In contrast, participants express a preference for preventive strategies, regulatory education programs, technical assistance, and simplified procedures. Likewise, the analysis of administrative sanctioning processes shows that, although the administration acts in accordance with regulations, there remains a weak articulation between the strict application of urban legality and the guarantee of the right to adequate housing. In conclusion, the research suggests that addressing irregular construction requires comprehensive policies that combine legality, education, administrative simplification, and citizen support, moving beyond exclusively punitive approaches and advancing toward solutions that harmonize territorial planning with the population's housing needs.

**Keywords:** Administrative law, decent housing, illegal constructions, Municipal GAD, principle of legality, territorial planning.

## 1. Introducción

El ordenamiento jurídico ecuatoriano enfrenta una tensión paradigmática entre dos imperativos constitucionales aparentemente contradictorios: la observancia rigurosa del principio de legalidad administrativa, piedra angular del Estado constitucional de derechos y justicia, y la garantía efectiva del derecho a una vivienda digna como componente esencial del régimen del buen vivir o *Sumak Kawsay*. Esta dicotomía se manifiesta con particular intensidad en el fenómeno de las construcciones irregulares o ilegales, que constituyen una realidad extendida en el tejido urbano ecuatoriano y, de manera específica, en ciudades intermedias como Ambato, capital de la provincia de Tungurahua.

El principio de legalidad administrativa, reconocido como pilar fundamental del derecho administrativo contemporáneo, impone que toda actuación de los órganos del Estado debe estar expresamente autorizada por el ordenamiento jurídico, configurando así un sistema de competencias regladas que limita la discrecionalidad administrativa y garantiza la seguridad jurídica de los administrados (Mayorga, 2019). Este principio encuentra su expresión normativa en múltiples instrumentos del derecho ecuatoriano, desde la Constitución de la República del Ecuador de 2008 hasta el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010, pasando por las ordenanzas municipales que regulan específicamente el ordenamiento territorial y el control urbanístico.

La literatura especializada reconoce que el principio de legalidad en el derecho administrativo latinoamericano ha experimentado una transformación significativa en las últimas décadas, evolucionando desde una concepción meramente formal hacia una comprensión sustantiva que incorpora estándares de razonabilidad y proporcionalidad. Como señala Hachem (2022), la convencionalización del derecho administrativo en Latinoamérica ha implicado una reinterpretación de los principios administrativos clásicos a la luz de los derechos humanos y las garantías constitucionales, generando tensiones entre la legalidad estricta y la efectividad de los derechos fundamentales. Esta transformación resulta particularmente relevante en contextos donde la aplicación mecánica de normas puede colisionar con necesidades sociales urgentes e impostergables.

Por otra parte, el derecho a una vivienda digna, consagrado en el artículo 30 de la Constitución ecuatoriana como parte del régimen del buen vivir, impone al Estado obligaciones progresivas de respeto, protección y garantía que trascienden la mera abstención de interferencias arbitrarias en la esfera habitacional de las personas. Castro (2018) cuestiona si este derecho constituye una garantía pragmática susceptible de exigibilidad jurisdiccional o simplemente una afirmación programática cuya materialización queda supeditada a la disponibilidad presupuestaria y a las políticas públicas discrecionales del Estado, evidenciando las dificultades estructurales para su justiciabilidad efectiva en el contexto ecuatoriano contemporáneo.

Maniglio et al. (2020) documentan que, entre 2007 y 2017, el sistema de justicia constitucional ecuatoriano desarrolló importantes estándares en materia de justiciabilidad del derecho al hábitat y la vivienda, particularmente a través de acciones de protección y acciones extraordinarias de protección. Sin embargo, estos autores constatan que persisten limitaciones estructurales para la exigibilidad efectiva del derecho, incluyendo la ausencia de legislación de desarrollo que precise los contenidos mínimos exigibles, los sujetos obligados y los mecanismos de garantía específicos, lo que genera espacios de indeterminación que dificultan su operatividad práctica.

En este contexto, las construcciones irregulares o ilegales representan un fenómeno multidimensional que no puede reducirse a una mera infracción administrativa susceptible de sanción

automatizada. Estas construcciones, definidas como aquellas edificaciones u obras que no cumplen con la normativa vigente, carecen de permisos o licencias, o cuyo diseño y levantamiento no están realizados por un profesional legalmente facultado, constituyen frecuentemente la materialización informal del derecho a la vivienda en contextos de precariedad económica, déficit habitacional estructural y complejidad burocrática de los procesos de regularización.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales, en virtud de las competencias exclusivas que les atribuye el COOTAD, particularmente en materia de planificación del desarrollo cantonal, control del uso y ocupación del suelo y preservación del patrimonio arquitectónico, se configuran como los órganos primarios de control urbanístico. Sin embargo, como documentan Benabent-Fernández & Vivanco-Cruz (2021), el sistema de planificación cantonal ecuatoriano requiere reformas estructurales para responder efectivamente a las dinámicas urbanas contemporáneas, caracterizadas por procesos acelerados de urbanización informal y periurbanización desregulada que desbordan las capacidades institucionales de los municipios ecuatorianos.

La pregunta central que orienta esta investigación puede formularse en los siguientes términos: ¿En qué medida la aplicación rigurosa del principio de legalidad administrativa por parte de los GAD Municipales y del Tribunal Contencioso Administrativo, mediante procedimientos sancionatorios que culminan en la demolición de construcciones irregulares, resulta compatible con la obligación constitucional del Estado ecuatoriano de garantizar progresivamente el derecho a una vivienda digna, particularmente cuando estas construcciones constituyen la única alternativa habitacional de sectores socialmente vulnerables?

Esta interrogante principal se desagrega en las siguientes preguntas específicas de investigación: ¿Cuáles son los factores determinantes que conducen a profesionales de la construcción, propietarios y usuarios a incumplir sistemáticamente la normativa urbanística vigente en el cantón Ambato? ¿Qué percepción tienen los actores clave respecto a la efectividad y proporcionalidad de los mecanismos sancionatorios actualmente aplicados? ¿Cuál es el grado de conocimiento efectivo que poseen los diferentes actores sobre la normativa aplicable? ¿Qué estrategias alternativas podrían implementarse para promover el cumplimiento normativo sin vulnerar el acceso efectivo a la vivienda digna?

El objetivo general de esta investigación es analizar, desde una perspectiva jurídica y sociológica, la tensión existente entre el principio de legalidad administrativa y el derecho constitucional a una vivienda digna en el contexto de las construcciones irregulares en el cantón Ambato, identificando los factores estructurales que perpetúan el incumplimiento normativo y proponiendo lineamientos para una política pública que armonice el control urbanístico con la garantía efectiva de derechos fundamentales.

La relevancia de esta investigación se sustenta en múltiples dimensiones. Desde una perspectiva jurídica, contribuye a esclarecer los alcances y límites del principio de legalidad administrativa en contextos donde su aplicación rigurosa puede colisionar con la efectividad de derechos fundamentales constitucionalmente garantizados. Desde una dimensión social, el estudio aborda un fenómeno que afecta directamente las condiciones de vida de amplios sectores de la población ecuatoriana.

## 2. Marco referencial

### El principio de legalidad en el derecho administrativo ecuatoriano

El principio de legalidad administrativa constituye, en la doctrina y jurisprudencia comparada, la piedra angular del Estado de Derecho y fundamento legitimador de la actuación de los órganos públicos. En su formulación clásica, este principio impone que toda actuación administrativa debe

encontrar su fundamento y límites en una norma jurídica previa, configurando así un sistema de competencias regladas que excluye, en principio, actuaciones discrecionales no autorizadas expresamente por el ordenamiento jurídico (Rivero & Granda, 2018).

En el contexto ecuatoriano, la Constitución de 2008 consagra en su artículo 226 una formulación estricta del principio: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”. Esta disposición establece un modelo de vinculación positiva de la Administración al ordenamiento jurídico, en contraste con el régimen de vinculación negativa aplicable a los particulares.

Como señala Mayorga (2019) en su exhaustivo análisis sobre la aplicabilidad del principio de legalidad en el régimen jurídico administrativo ecuatoriano, la transición hacia un Estado constitucional de derechos y justicia ha implicado una reinterpretación del principio tradicional de legalidad, incorporando dimensiones de constitucionalidad, convencionalidad y vinculación directa a derechos fundamentales. Esta evolución genera tensiones hermenéuticas cuando la aplicación estricta de la legalidad ordinaria puede resultar incompatible con la efectividad de derechos constitucionales, particularmente en áreas sensibles como el derecho a la vivienda.

Reyna (2023) analiza la aplicación del principio de juridicidad dentro de los procedimientos administrativos en Ecuador, distinguiendo entre legalidad en sentido estricto (sujeción a la ley formal) y juridicidad en sentido amplio (conformidad con todo el ordenamiento jurídico, incluyendo principios constitucionales y convencionales). Esta distinción resulta crucial para comprender cómo el principio de legalidad no puede interpretarse de manera mecánica o formalista, sino en armonía con el conjunto de valores y principios que informan el sistema jurídico ecuatoriano post-2008.

### **Competencias municipales en materia urbanística**

El artículo 264 de la Constitución ecuatoriana, en concordancia con los artículos 54, 55 y 57 del COOTAD, establece como competencias exclusivas de los gobiernos municipales la planificación del desarrollo cantonal, el control sobre el uso y ocupación del suelo, y la planificación de la vialidad urbana. Estas competencias se ejercen de forma exclusiva, sin perjuicio de la rectoría nacional en materia de planificación (Amador et. al, 2016).

Como documenta Vásquez (2019), los determinantes de ordenamiento territorial operan como límites a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio, señalando que la autonomía municipal no es absoluta sino funcional y debe ejercerse en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos constitucionalmente. Esto implica que las decisiones municipales en materia urbanística deben respetar los determinantes superiores establecidos en la planificación nacional y regional.

### **El derecho a una vivienda digna y el Sumak Kawsay**

El derecho a una vivienda digna encuentra reconocimiento expreso en el artículo 30 de la Constitución ecuatoriana de 2008, que establece: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”. Esta formulación, que forma parte del régimen del buen vivir o *Sumak Kawsay*, trasciende la concepción liberal-individualista de la propiedad para incorporar dimensiones de adecuación cultural, accesibilidad económica, habitabilidad, seguridad de la tenencia y disponibilidad de servicios e infraestructura básica.

La incorporación del concepto andino del *Sumak Kawsay* o buen vivir en el texto constitucional ecuatoriano representa, como señala Luzuriaga & Ruiz (2024), un giro paradigmático hacia una comprensión holística e intercultural de los derechos, que desafía las categorías clásicas del constitucionalismo occidental. En este marco, el derecho a la vivienda no se concibe como simple titularidad sobre un bien inmueble, sino como componente integral de una vida digna.

Castro (2018), sin embargo, cuestiona la efectividad práctica de este reconocimiento constitucional, interrogando si el derecho a la vivienda digna constituye una garantía pragmática susceptible de exigibilidad jurisdiccional o simplemente una afirmación programática. Maniglio et al. (2020) documentan que persisten limitaciones estructurales para la exigibilidad efectiva del derecho, incluyendo la ausencia de legislación de desarrollo que precise contenidos mínimos exigibles.

### **Construcciones irregulares: conceptualización**

La literatura especializada distingue entre construcciones ilegales, irregulares e informales. Como documenta Therán-Nieto et al. (2022) en su estudio sobre asentamientos informales en áreas metropolitanas latinoamericanas, la informalidad constructiva no constituye una desviación patológica respecto al orden urbanístico formal, sino un patrón estructural de producción de ciudad que responde a déficits habitacionales crónicos, inequidades socioeconómicas y exclusión del mercado formal de vivienda.

Amador et al. (2016) identificaron en Cuenca múltiples factores explicativos del incumplimiento normativo: desconocimiento de la normativa, percepción de complejidad excesiva de trámites, creencia en una baja probabilidad de detección y consideración de que resulta más económico pagar multas posteriores que cumplir los requisitos desde el inicio. Estos hallazgos anticipan patrones que esta investigación buscará corroborar en el contexto específico de Ambato.

## **3. Metodología**

### **Enfoque y diseño de la investigación**

La investigación adoptó un enfoque mixto con un diseño fenomenológico-interpretativo, orientado a comprender las percepciones, valoraciones y significados que los actores sociales relevantes construyeron respecto al fenómeno de las construcciones irregulares y la aplicación del marco normativo vigente en el cantón Ambato. Como señalaron Hernández-Sampieri & Mendoza (2018), este tipo de investigación resulta particularmente adecuado cuando el objetivo es explorar fenómenos sociales complejos desde la perspectiva de los participantes, accediendo a los significados que estos atribuyen a sus experiencias y prácticas.

La decisión metodológica de privilegiar el enfoque cualitativo se fundamentó en el reconocimiento de que el fenómeno jurídico no podía comprenderse exhaustivamente mediante el análisis dogmático de textos normativos, sino que requirió atender a las prácticas sociales concretas, las representaciones culturales y las dinámicas institucionales que median entre el derecho en los libros y el derecho en acción. Como argumentó Mitchell (2023), analizar el derecho implicó trascender el formalismo jurídico para explorar cómo las normas eran interpretadas, aplicadas, negociadas y eventualmente transgredidas por los actores sociales en contextos situados.

## Ámbito espacial y temporal

La investigación se circunscribió espacialmente al cantón Ambato, provincia de Tungurahua, específicamente a las actuaciones de control urbanístico desarrolladas por la Dirección de Planificación y la Dirección de Control Urbano del GAD Municipal de Ambato. El período temporal de referencia comprendió desde 2020, momento en que se implementó la campaña "Construye OK", hasta 2024, lo que permitió evaluar la evolución del fenómeno en un lapso de cinco años.

## Participantes y muestreo

La selección de participantes se realizó mediante muestreo intencional o por criterio, técnica apropiada en investigaciones cuyo objetivo es acceder a casos informativos ricos. Se identificaron cuatro categorías de actores:

- (1) Funcionarios del GAD Municipal de Ambato con responsabilidades en planificación y control urbano (n = 1): Director de Planificación y Jefe de la Agencia de Orden y Control (n = 1).
- (2) Profesionales de la construcción con experiencia en proyectos en Ambato (n = 1).
- (3) Usuarios o propietarios que tramitaron permisos o fueron objeto de procedimientos sancionatorios (n = 1).

El tamaño muestral total de cuatro participantes se justificó en términos de saturación teórica, criterio de suficiencia muestral que se alcanza cuando la información recogida deja de aportar datos nuevos significativamente diferentes. Corona (2018) señaló que, en estudios fenomenológicos, muestras pequeñas pero ricas en información resultan más apropiadas que grandes muestras estadísticamente representativas.

## Técnicas e instrumentos

La técnica principal de recolección consistió en entrevistas semiestructuradas en profundidad. El instrumento específico fue un guion compuesto por seis preguntas abiertas diseñadas para explorar:

- (1) la importancia percibida del ordenamiento urbano;
- (2) los factores explicativos del incumplimiento;
- (3) la suficiencia de la actividad profesional;
- (4) el grado de conocimiento normativo;
- (5) la necesidad de conocimiento para resolver problemas jurídico-sociales;
- (6) la efectividad de la normativa.

Las entrevistas fueron conducidas presencialmente en dependencias del GAD Municipal de Ambato y en espacios privados acordados, con una duración promedio de 45 minutos. Se solicitó consentimiento informado verbal a todos los participantes, garantizando confidencialidad y anonimización de datos personales identificables.

Además, se aplicó un cuestionario con escala Likert de 5 puntos para determinar la perspectiva de 20 funcionarios sobre diversos aspectos del control urbanístico.

## Análisis de información

El análisis de la información se desarrolló mediante un proceso de codificación cualitativa basado en la Teoría Fundamentada, adaptado al contexto jurídico. En primer lugar, durante la codificación

abierta se realizó una lectura detallada de las entrevistas, identificando ideas recurrentes y generando 47 códigos preliminares vinculados a percepciones sobre normativas, trámites, costos y responsabilidades. En la codificación axial, estos códigos fueron organizados en 12 subcategorías que agruparon problemas comunes, como los obstáculos administrativos derivados de trámites complejos y lentos. Finalmente, la codificación selectiva permitió integrar estas subcategorías en cuatro categorías centrales que explicaron de manera estructural las dinámicas del incumplimiento urbanístico.

En conjunto, el análisis de las cuatro entrevistas permitió identificar 80 unidades de significado, posteriormente sintetizadas en un marco conceptual que recogió las principales valoraciones y experiencias de los participantes respecto al fenómeno de las construcciones irregulares.

El corpus analizado estuvo compuesto por 18.247 palabras provenientes de las entrevistas realizadas. La distribución por informante fue relativamente equilibrada: Director de Planificación del GAD Municipal (29.1%), Jefe de la Agencia de Orden y Control (26.8%), Profesional de la Construcción (25.3%) y Usuario/Propietario (18.8%). Esta proporción permitió que ninguna perspectiva predominara de forma desmedida en el análisis cualitativo.

Durante la codificación se identificaron 80 segmentos textuales relevantes, caracterizados por su brevedad y alta concentración conceptual, con una densidad promedio de 4.38 palabras por cita. Para asegurar la fiabilidad del proceso, se realizó una doble codificación del 25% del corpus, obteniéndose un coeficiente Kappa de Cohen de 0.82, indicador de acuerdo intercodificador sustancial.

El procesamiento de los casos administrativos revisados complementó la información cualitativa, permitiendo contrastar las narrativas de los actores con la práctica institucional real. Asimismo, los cuestionarios aplicados a 20 participantes aportaron datos que reforzaron los patrones identificados en las entrevistas, contribuyendo a una triangulación metodológica que fortaleció la validez de los hallazgos.

#### **4. Resultados**

El análisis de la información recogida mediante encuestas y entrevistas permitió identificar con claridad los factores que determinan el incumplimiento normativo, así como la percepción de los actores respecto a los mecanismos sancionatorios aplicados en el cantón Ambato.

Se constató que las barreras administrativas constituyeron el elemento más influyente en la decisión de construir sin permisos. Como se observa en la Tabla 1, el 92% de los encuestados afirmó haber enfrentado trámites lentos, requisitos excesivos o dificultades para obtener información clara sobre los procesos municipales.

Asimismo, factores económicos como la limitación de recursos y el costo de los procesos legales se ubicaron entre los más mencionados (83%), lo que demuestra que el cumplimiento normativo no es percibido como accesible para todos los ciudadanos. Esta presión económica se refleja también en las construcciones realizadas con mano de obra empírica o con diseños no elaborados por profesionales. Estos elementos se sintetizan en la tabla 2, que reúne las principales motivaciones para construir sin cumplir la normativa.

Respecto a la percepción sobre los mecanismos sancionatorios, la mayoría de los actores los consideró inefectivos y desproporcionados. En contraste, las estrategias alternativas relacionadas con la socialización normativa, ventanillas únicas, incentivos económicos y asistencia técnica municipal fueron valoradas de forma significativamente más favorable, al ser percibidas como medidas que armonizan el principio de legalidad con el derecho a una vivienda digna.

**Tabla 1**

*Factores que influyen en el incumplimiento normativo (porcentajes)*

Factor Identificado	Porcentaje (%)
Barreras administrativas (trámites lentos, burocracia)	92%
Limitaciones económicas	83%
Urgencia habitacional	78%
Falta de acompañamiento técnico	69%
Desconocimiento o información insuficiente	45%

**Tabla 2**

*Motivaciones principales para construir sin permisos*

Motivación Identificada	Descripción
Barreras administrativas	Trámites lentos, procesos burocráticos, requisitos excesivos.
Limitaciones económicas	Falta de recursos para permisos, estudios técnicos o trámites legales.
Urgencia habitacional	Necesidad inmediata de vivienda para familias o ampliaciones urgentes.
Falta de acompañamiento técnico	Ausencia de asesoría profesional o dificultades para contratar especialistas.
Información insuficiente o poco accesible	Desconocimiento de los requisitos o falta de claridad en la normativa.

La red semántica de coocurrencias entre categorías principales (Figura 1) evidencia que las barreras administrativas, las limitaciones económicas y la urgencia habitacional constituyeron los nodos centrales. Estas variables no solo fueron las más frecuentes en los discursos de los actores, sino también las que presentaron mayores vínculos conceptuales entre sí.

La cercanía y el grosor de los enlaces reflejan asociaciones fuertes entre lo administrativo y lo económico, indicando que los procesos burocráticos complejos se interrelacionan con la limitación de recursos para cumplir con los requisitos formales. Asimismo, la urgencia habitacional aparece conectada de manera significativa con ambas categorías, evidenciando que las necesidades inmediatas de vivienda impulsan a la población a continuar con obras sin permisos, aun reconociendo la existencia de sanciones.

La Figura 2, correspondiente a la matriz de coocurrencias y coeficientes de asociación, complementó este análisis al mostrar cuantitativamente la fuerza de dichas relaciones. Los coeficientes más altos se registraron entre las categorías administrativas y económicas, así como entre administrativas y urgencia habitacional, lo que confirma una correlación consistente entre trámites excesivamente complejos, limitaciones económicas y la necesidad urgente de acceder a una solución habitacional. Aunque con menor intensidad, también se observaron asociaciones entre el acompañamiento técnico y las barreras administrativas, lo que sugiere que la falta de orientación profesional incrementa la probabilidad de incumplimiento. En contraste, la categoría de desinformación presentó coeficientes moderados, lo cual indica que el incumplimiento no responde únicamente al desconocimiento, sino a una combinación de factores estructurales.

Figura 1

Red semántica de coocurrencias entre categorías principales

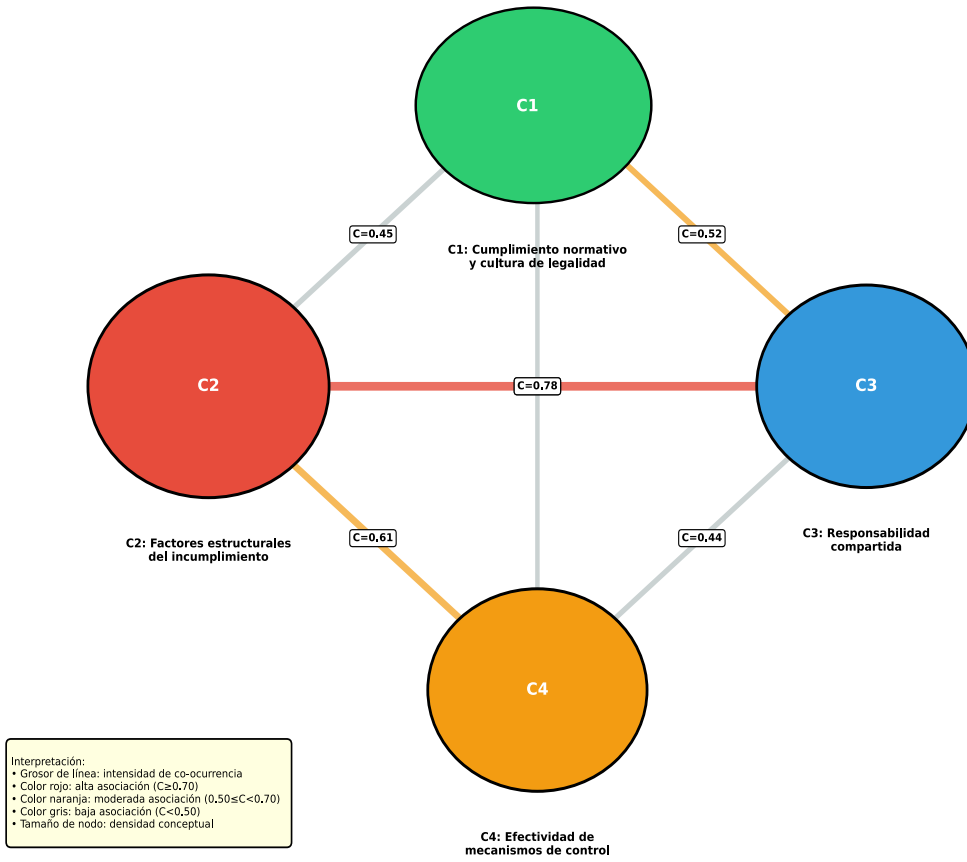
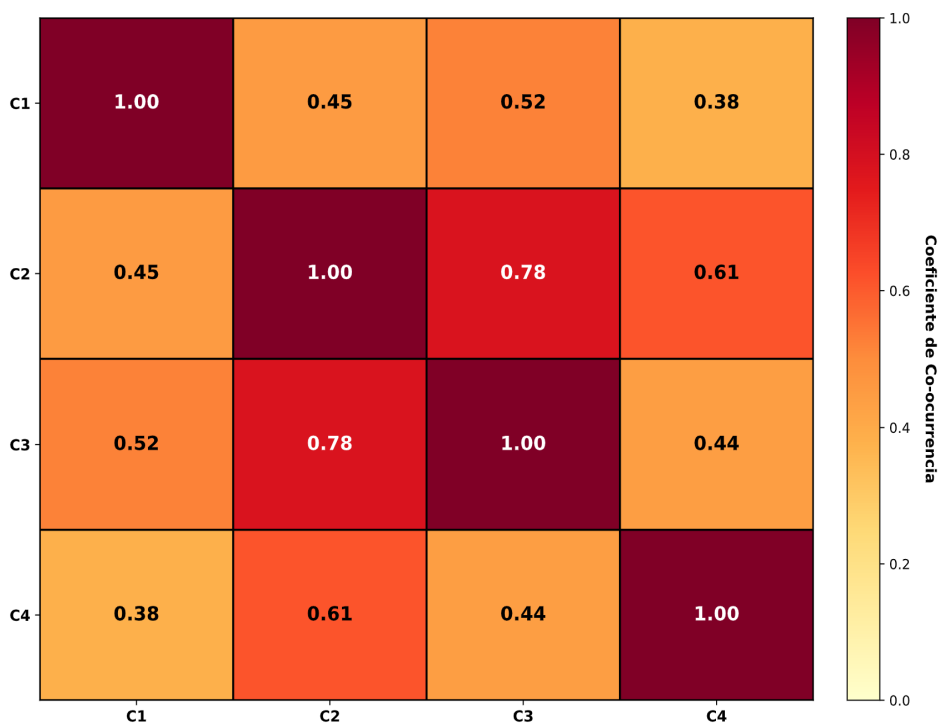


Figura 2

Matriz de coocurrencias entre categoría y coeficiente de asociación



El análisis de los resultados del cuestionario (Tabla 3) muestra patrones sólidos que reflejan cómo los profesionales del GAD Municipal de Ambato conciben el problema de las construcciones ilegales en relación con el cumplimiento normativo. Se evidenció un consenso casi unánime sobre la relevancia del ordenamiento territorial: el 95% de los encuestados consideró “muy importante” mantener una estructura urbana regulada y el 100% afirmó que la labor profesional en la construcción es esencial para evitar irregularidades.

Sin embargo, los datos también revelaron una brecha entre valoración y práctica. Aunque el 85% percibió un alto nivel de conocimiento normativo entre los profesionales, solo el 50% consideró “muy alta” su efectividad real, y un 20% la evaluó como baja. Esta divergencia sugiere que el problema no radica únicamente en el acceso al conocimiento, sino en la capacidad institucional y profesional para aplicarlo en un contexto marcado por barreras burocráticas, presiones económicas y fragmentación de competencias.

**Tabla 3**

*Resultado del cuestionario aplicado a profesionales del GAD Municipal de Ambato (n = 20)*

Pregunta	Porcentaje de valoración máxima (Muy Alto)	Observación clave
P1	95%	Importancia del orden urbano casi unánime.
P2	80%	Problema del incumplimiento identificado.
P3	100%	Rol profesional reconocido como esencial.
P4	85%	Fuerte percepción de dominio normativo.
P5	100%	Aplicación normativa considerada imprescindible.
P6	50%	Duda significativa sobre verdadera efectividad.

### **Análisis de casos**

El examen comparativo de los cuatro Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS) tramitados por el GAD Municipal de Ambato (tabla 4) demuestra que las resoluciones sancionadoras se ajustaron estrictamente al Código Orgánico Administrativo (COA) y al Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS). En todos los expedientes revisados, las resoluciones se encontraban “firmes”, conforme al artículo 218 del COA, lo que habilitó su ejecución inmediata.

La administración municipal aplicó principalmente dos tipos de medidas: sanciones económicas y medidas de restitución urbanística, esta última materializada en órdenes de demolición o corrección integral de la obra.

El caso de Laguna Tubón destaca por la aplicación de la figura de “reposición al estado anterior”, establecida en el artículo 279 del PUGS, que implica demolición parcial o total de la construcción irregular. Este tipo de decisión evidencia la función municipal de preservar el ordenamiento territorial y corregir materialmente las infracciones.

Un hallazgo relevante fue la ausencia de ponderación explícita del derecho constitucional a una vivienda digna en la motivación de las resoluciones. Ningún expediente analizó el impacto social de la demolición, la existencia de alternativas menos gravosas ni la situación de vulnerabilidad de los

infractores. Esto confirma que la práctica administrativa prioriza la legalidad formal urbanística sobre la consideración de derechos sociales, reproduciendo una tensión estructural entre el principio de legalidad y el derecho a la vivienda.

**Tabla 4**

*Análisis de casos de Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS) en el GADMA*

Caso / Expediente	Tipo de Irregularidad	Medida Sancionadora	Base Legal Aplicada	Ejecución Dispuesta	Consideración del Derecho a la Vivienda
SJI2-076-28040-2024 (GAD Municipalidad de Ambato, 2024a)	Construcción sin completar requisitos técnicos y legales	Emisión de título de crédito y requerimiento de completar trámites	Art. 218 y 271 COA	Dirección de Orden y Control Ciudadano ejecuta	No se evidencia análisis explícito
SJI2-089-28120-2024 (GAD Municipalidad de Ambato, 2024b)	Construcción sin permisos	Sanción económica y correctiva	Art. 218 COA	Emisión de título de crédito	No se evidencia análisis explícito
SJI2-488-27410-2023 (GAD Municipalidad de Ambato, 2024d)	Intervención urbanística no autorizada	Sanción económica y orden de corrección	COA y PUGS	Ejecución municipal directa	No se evidencia análisis explícito
SJI4-483-27361-2023 (GAD Municipalidad de Ambato, 2024c)	Construcción irregular con afectación del orden urbanístico	“Reposición al estado anterior” (demolición)	Art. 279 PUGS	Dirección de Orden y Control Ciudadano	No se evidencia análisis explícito

## 5. Discusión

Los resultados obtenidos permiten comprender que el fenómeno de las construcciones irregulares en Ambato se configura como una tensión estructural entre el principio de legalidad administrativa y la garantía del derecho constitucional a una vivienda digna. Esta tensión no responde únicamente a la voluntad individual de los actores, sino a un entramado de factores económicos, administrativos y socioculturales que condicionan de manera decisiva las decisiones constructivas, como lo evidencian tanto las entrevistas como el cuestionario aplicado.

Los hallazgos confirman que las barreras administrativas constituyen el principal detonante del incumplimiento normativo: el 92% de los encuestados identifica trámites lentos, procedimientos burocráticos y requisitos excesivos como obstáculos determinantes. Este resultado coincide con lo planteado por Benabent-Fernández y Vivanco-Cruz (2021), quienes sostienen que el sistema de planificación cantonal ecuatoriano presenta limitaciones estructurales que dificultan una gestión urbanística eficiente. La interrelación entre burocracia, retrasos y urgencia habitacional se evidencia con nitidez en la red semántica de coocurrencias (figura 1) y en la matriz de asociación (figura 2), donde estas categorías aparecen como los nodos conceptuales de mayor densidad.

El análisis también confirma que las limitaciones económicas (83%) y la urgencia habitacional (78%) actúan como fuerzas que empujan a los actores a continuar obras sin autorización, incluso con pleno conocimiento de la existencia de sanciones. Este hallazgo se articula con la literatura latinoamericana, como la de Therán-Nieto et al. (2022), quienes explican que la informalidad constructiva en la región es un mecanismo de acceso al hábitat frente al déficit habitacional estructural.

Asimismo, los resultados evidencian una brecha entre valoración y práctica. Aunque el 95% reconoce la importancia del ordenamiento urbano y el 100% afirma que la actividad profesional es esencial para evitar irregularidades, solo el 50% considera que la efectividad real del manejo normativo es “muy alta”, y un 20% la califica como “baja”. Esta discrepancia entre reconocimiento abstracto y acción efectiva coincide con lo planteado por Mayorga (2019), quien señala que la vigencia sociológica del derecho puede divergir sustancialmente de su validez formal, especialmente en contextos donde el cumplimiento requiere capacidades institucionales robustas que no siempre están disponibles.

Un segundo aspecto crítico es la existencia de responsabilidad fragmentada entre actores. Las entrevistas revelan que funcionarios, profesionales y usuarios atribuyen la carga principal a otros grupos, reproduciendo una dinámica de externalización que debilita la gobernanza del sistema. Esta fragmentación se corresponde con la categoría “responsabilidad compartida” identificada en el análisis cualitativo, la cual presentó una coocurrencia significativa con los factores estructurales del incumplimiento (coeficiente  $C = 0.78$ ). Este patrón concuerda con los planteamientos de la teoría de implementación de políticas públicas, que describe cómo la multiplicidad de actores puede generar un “déficit de agencia” institucional.

Los Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS) analizados confirman que el GAD Municipal actúa estrictamente dentro del marco del COA y del PUGS. Sin embargo, ninguno de los expedientes revisados incluye un análisis explícito sobre el derecho constitucional a una vivienda digna, incluso en casos donde se dispuso la demolición (“reposición al estado anterior”). Esta omisión coincide con las observaciones de Castro (2018) y Maniglio et al. (2020), quienes identifican dificultades estructurales para la justiciabilidad del derecho a la vivienda en Ecuador, debido a la falta de precisiones normativas sobre su contenido mínimo exigible.

Finalmente, los hallazgos muestran que los actores consideran que las sanciones, aunque legalmente justificadas, son poco efectivas para modificar comportamientos. En contraste, se evidencia una preferencia por estrategias de socialización normativa, asistencia técnica municipal, simplificación administrativa y ventanillas únicas, lo cual coincide con los planteamientos contemporáneos de la “regulación responsiva”, que promueven combinar mecanismos preventivos, educativos y correctivos antes de recurrir directamente a sanciones severas.

## 6. Conclusiones

Los resultados permiten concluir que el fenómeno de las construcciones irregulares en Ambato tiene un carácter multicausal y estructural que desborda cualquier interpretación basada únicamente en la desviación individual del administrado. El análisis evidencia que las barreras administrativas, las limitaciones económicas y la urgencia habitacional constituyen los principales factores que impulsan el incumplimiento normativo, confirmando que la construcción irregular opera frecuentemente como un mecanismo informal de acceso al hábitat.

Existe un consenso normativo y discursivo sólido respecto a la importancia del ordenamiento urbano y de la labor profesional para prevenir irregularidades; sin embargo, persiste una brecha significativa entre el reconocimiento institucional y la práctica efectiva, lo que demuestra que el sistema actual resulta insuficiente para garantizar un cumplimiento real. La responsabilidad frente al fenómeno es percibida como difusa y fragmentada, lo que debilita la capacidad institucional para implementar mecanismos de control coherentes y sostenidos.

Los mecanismos sancionatorios aplicados por el GAD Municipal se ajustan al principio de legalidad y al marco del COA y del PUGS, pero las resoluciones administrativas carecen de un análisis explícito sobre el derecho a una vivienda digna, incluso en casos donde la demolición podría afectar gravemente a familias en situación de vulnerabilidad. La literatura analizada (Castro, 2018; Maniglio et al., 2020; Therán-Nieto et al., 2022) sostiene que el derecho a la vivienda en Ecuador enfrenta serias dificultades de justiciabilidad, lo cual se confirma en la práctica municipal revisada.

Los hallazgos apuntan a que la solución no radica exclusivamente en el endurecimiento de las sanciones, sino en la implementación de estrategias integrales que combinen simplificación administrativa, educación ciudadana, asistencia técnica accesible y políticas públicas capaces de armonizar el principio de legalidad con la garantía efectiva del derecho a una vivienda digna.

## Referencias

- Amador, A., Chamizo, L., Macías, M., López, A., van-Baumberghen, R., García, N., Pérez, V., Miranda, G., Gamero, E., Roman, T., Marzo, M., Alonso, M., Ruiz, F., Pérez, M., Millán, J., Gómez, S., Caro, J., Aguilera, M., Compagni, M., ... Sánchez, F. (2016). *El derecho sobre la ordenación territorial y urbanística en Andalucía*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://doi.org/10.46735/iaap-pub.52>
- Benabent-Fernández, M., & Vivanco-Cruz, L. (2021). El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 69, 163-179. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4261>
- Castro, L. (2018). El derecho a una vivienda digna: ¿Derecho pragmático o simple afirmación de derecho? *Revista San Gregorio*, 1(21), 120-129. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6592044>
- Corona, J. (2018). Investigación cualitativa: Fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos. *Vivat Academia*, 144, 69-76. <https://doi.org/10.15178/va.2018.144.69-76>
- Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. (Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008). <https://n9.cl/u34mq>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato. (2024a, 8 de julio). *Resolución del procedimiento sancionador: SJI2-076-28040-2024*. Sistema de Justicia Integrado.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato. (2024d, 8 de julio). *Resolución del procedimiento sancionador: SJI2-488-27410-2023*. Sistema de Justicia Integrado.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato. (2024c, 9 de julio). *Resolución del procedimiento sancionador: SJI4-483-27361-2023*. Sistema de Justicia Integrado.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato. (2024b, 10 de julio). *Resolución del procedimiento sancionador: SJI2-089-28120-2024*. Sistema de Justicia Integrado.
- Hachem, D. (2022). La convencionalización del Derecho Administrativo en Latinoamérica. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 9(2), 7-72. <https://doi.org/10.14409/redoeda.v9i2.12550>
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Education. ISBN 978-1-4562-6096-5. <https://doi.org/10.22201/fesc.20072236e.2019.10.18.6>

- Luzuriaga, E., & Ruiz, S. (2024). Antecedentes históricos de la Plurinacionalidad y del Sumak kawsay en el Ecuador. *Revista de Derecho de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno*, 9(2), 85-110. <https://doi.org/10.47712/rd.2024.v9i2.291>
- Maniglio, F., Casado, F., & Chávez, G. (2020). La justiciabilidad de los derechos sociales. El caso del derecho al hábitat y a la vivienda en Ecuador (2007-2017). *Revista Latinoamericana De Derecho Social*, 1(37), 143–174. <https://doi.org/10.22201/ij.24487899e.2020.37.14866>
- Mayorga, R. (2019). *Aplicabilidad y vigencia del principio de legalidad en el régimen jurídico administrativo dentro del marco del Estado constitucional de derechos y de justicia* [Tesis de Maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar. <http://hdl.handle.net/10644/6856>
- Mitchell, M. (2023). Analyzing the law qualitatively. *Qualitative Research Journal*, 23(1), 102-113. <https://doi.org/10.1108/qjrj-04-2022-0061>
- República del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Reyna, M. (2023). Aplicación del principio de juridicidad dentro de los procedimientos administrativos. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(4), 1026-1034. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1281>
- Rivero, R., & Granda, V. (2018). *Derecho administrativo*. Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación Editora Nacional. ISBN 978-9978-19-815-5. <https://www.uasb.edu.ec/publicacion/derecho-administrativo/>
- Therán-Nieto, K., Pérez-Arévalo, R., & García-Estrada, D. (2022). Asentamientos informales en la periferia urbana de áreas metropolitanas: El caso de Soledad, Colombia. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 14. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210275>
- Vásquez, I. (2019). Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 22, 255-295. <https://doi.org/10.18601/21452946.n22.11>

## **Transparencia**

### **Conflicto de interés**

Los autores declaran que no existen conflictos de interés de naturaleza alguna como parte de la presente investigación.

### **Fuente de financiamiento**

Los autores financiaron completamente la investigación.

### **Contribución de autoría**

Adriana Ximena Rodríguez Veloz: Conceptualización, metodología, software, validación, análisis formal, investigación, visualización, redacción - preparación del borrador original, redacción - revisión y edición, financiamiento, administración del proyecto, recursos, supervisión.

Alex Bayardo Gamboa Ugalde: Conceptualización, análisis formal, investigación, gestión de datos, visualización, redacción - preparación del borrador original, redacción - revisión y edición, financiamiento.

Los autores contribuyeron activamente en el análisis de los resultados, revisión y aprobación del manuscrito final.