



# **UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

## **UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES**

### **CARRERA DE DERECHO**

#### **TEMA**

**"LA POSIBLE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE ORDEN  
JERÁRQUICO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS, EN LA  
ORDENANZA DE LA EMPRESA PÚBLICA CUERPO DE  
BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA"**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN  
DEL TÍTULO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE  
JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**AUTOR: ANÍBAL GABRIEL VÁSQUEZ CRIOLLO**

**DIRECTOR: DR. CARLOS JULIO FAJARDO ROMERO**

**CUENCA - ECUADOR**

**2021**

*Yo me gradué en  
los 50 años de La Cato!  
... y sostuve la Universidad*



# **UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

## **UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES**

### **CARRERA DE DERECHO**

#### **TEMA**

**“LA POSIBLE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE ORDEN  
JERÁRQUICO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS, EN LA  
ORDENANZA DE LA EMPRESA PÚBLICA CUERPO DE  
BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA”**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO  
DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE LA  
REPÚBLICA**

**AUTOR: ANÍBAL GABRIEL VÁSQUEZ CRIOLLO.**

**DIRECTOR: DR. CARLOS JULIO FAJARDO ROMERO.**

**CUENCA – ECUADOR**

**2021**

*Yo me gradué en  
los 50 años de La Cato!  
... y sostuve la Universidad*

## DEDICATORIA

El presente trabajo elaborado en base a tiempo y dedicación lo quiero dedicar de manera especial a mis abuelos paternos; Manuel Horacio Vásquez (+), Rosa Amada Hurtado (+), quienes en su momento fueron el pilar fundamental e incondicional para iniciar mis metas académicas, de la misma manera dedicar este trabajo fruto de mis esfuerzos a mi esposa e hijos, con quienes he compartido momentos maravillosos y también duros en los cuales siempre me supieron motivar con palabras de aliento con el fin que concluya con éxito mi preparación académica.

Quiero hacer en esta dedicatoria el reconocimiento a mis familiares que me han sabido apoyar, a todos ellos que me han brindado sus afectos incondicionales, como también a cada uno de las personas que han sabido formar parte del transcurrir de mi preparación profesional en la rama del derecho.

Mención especial a mis compañeros de profesión bomberil, quienes con su aliento y ánimo supieron fomentar mi interés académico, en pos del mejoramiento personal y profesional.

A mi institución Cuerpo de Bomberos Zamora, que el presente trabajo de investigación sea una fuente de días mejores para la misma. A todos ellos el presente trabajo.

Aníbal Gabriel Vásquez.

## **AGRADECIMIENTO**

Una vez concluido mi tiempo de preparación y como futuro profesional del derecho quiero dejar presente mi agradecimiento a la Universidad Católica de Cuenca, en su modalidad semipresencial Zamora, a su personal docente y administrativo, los que me han sabido orientar y asesorar cuando lo necesite en los diferentes trámites académicos como en la formación en las aulas de clase.

Mi sincero agradecimiento al Dr. Carlos Julio Fajardo Romero; tutor de la presente investigación por su apoyo y asesoramiento al desarrollo hasta lograr la culminación.

Aníbal Gabriel Vásquez Criollo.

## ÍNDICE

DEDICATORIA .....	I
AGRADECIMIENTO .....	II
ÍNDICE .....	III
RESUMEN.....	1
PALABRAS CLAVE.....	1
ABSTRACT.....	2
KEYWORDS.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPITULO I.....	4
1.- PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DE LOS GADS MUNICIPALES. ....	5
1.1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD JURÍDICA.....	5
1.2 LA SEGURIDAD JURÍDICA. ....	6
1.3.- SEGURIDAD JURÍDICA SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.....	7
1.3.1.-. EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO Y JUSTICIA.....	8
1.3.2.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.....	10
1.3.3.- PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.....	11
1.3.4.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	12

1.3.5.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.....	13
1.4.- COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES EN CUANTO A LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE INCENDIOS.....	14
1.4.1- CÓDIGO ORGANICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, EN RELACION A LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES. ....	15
1.4.2.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 55 DEL COOTAD Y SU ALCANCE EN LA ADCRIPCIÓN DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS DEL ECUADOR, A LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES, LITERAL M...	16
1.4.3.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 4 DEFINICIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS, ESTABLECIDA EN LEY ORGANICA DE EMPRESAS PÚBLICAS.....	13
CAPITULO II.....	20
APLICACIÓN DEL ORDEN JERARQUICO DE LAS NORMAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR EN RELACIÓN A LAS COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA.....	20
2.1.- ORDEN JERARQUICO DE NORMATIVA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 424 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.....	20
2.1.1- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 425 DEL ORDEN JERÁRQUICO DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS.....	21

2.1.2.- PIRAMIDE DE KELSEN APLICADA A LA CONSTITUCIÓN Y NORMATIVAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.....	22
2.1.2.1.- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. ....	24
2.1.2.2.- TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES. ....	26
2.1.2.3.- LEYES ORGANICAS.....	27
2.1.2.4.- LEYES ORDINARIAS. ....	29
2.1.2.5.- NORMAS REGIONALES Y ORDENANZAS DISTRITALES. ....	30
2.1.2.6.-DECRETOS Y REGLAMENTOS. ....	32
2.1.2.7.-ORDENANZAS.....	34
2.1.2.8.- LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES.....	36
CAPITULO III:.....	39
ANALIZAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CREACIÓN DE LA ORDENANZA DEL CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP.....	39
3.1.- INCOSTITUCIONALIDAD DE LA ORDENANZA. ....	39
3.1.1 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 1 DE LA ORDENANZA DE CREACIÓN CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP.....	40
3.1.2.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 8 DE LA ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA ORDENANZA DE CREACIÓN CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP.....	45
3.1.3.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 9 DE LA CONFORMACIÓN DEL DIRECTORIO DE LA EMPRESA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP. ....	48

3.1.4.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 15 DE LOS DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL DIRECTORIO DE LA EMPRESA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP.....	51
3.1.5.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 18 DEL GERENTE DEL DIRECTORIO DE LA EMPRESA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP. ....	55
3.1.6.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 19 REQUISITOS PARA SER GERENTE DE LA EMPRESA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP. ....	57
CONCLUSIONES: .....	61
RECOMENDACIONES.....	62
BIBLIOGRAFÍA.....	63
ANEXOS.....	66

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación "LA POSIBLE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE ORDEN JERÁRQUICO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS, EN LA ORDENANZA DE LA EMPRESA PÚBLICA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA" se presenta una inconstitucionalidad al momento de realizar la ordenanza de adscripción del Cuerpo de Bomberos de Zamora por parte del Concejo Municipal del GAD Municipal de Zamora, ya que la misma contraviene claramente el principio del orden jerárquico de las normas, por la no observación de las normas específicas para la organización de la Institución bomberil, como es el caso de la Ley de Defensa Contra Incendios y su reglamento, la misma que estuvo vigente totalmente hasta el año 2017, para posteriormente ser derogada parcialmente por la vigencia del Código Orgánico de Entidades de Seguridad y Orden Público.

**PALABRAS CLAVES :** Adscripción, Inconstitucionalidad, Vulneración, Principio Jerárquico, Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, Código Orgánico de Entidades de Seguridad y Orden Público.

## **ABSTRACT**

This research work entitled "POSSIBLE VIOLATION OF THE PRINCIPLE OF HIERARCHICAL ORDER OF APPLICATION OF THE RULES IN THE ORDINANCE OF THE PUBLIC COMPANY FIRE DEPARTMENT OF THE MUNICIPAL DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENT OF ZAMORA" presents unconstitutionality when conducting the ordinance of adscription of the Fire Brigade of Zamora by the City Council of the Municipal Decentralized Autonomous Government of Zamora since it clearly contravenes the principle of the hierarchical order of norms, due to the non-observance of the specific regulations for the organization of the firefighting institution, as is the case of the Law of Defense against Fires and its regulations, which were in force totally until 2017, and later partially repealed by the Organic Code of Security and Public Order Entities.

**KEYWORDS: ASCRIPTION, UNCONSTITUTIONALITY, VIOLATION, HIERARCHICAL PRINCIPLE, MUNICIPAL DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENTS, ORGANIC CODE OF SECURITY AND PUBLIC ORDER ENTITIES.**

## INTRODUCCIÓN

El presente tema de investigación nace ante la necesidad de explicar de forma clara y precisa la posible vulneración del orden jerárquico de las leyes en la elaboración y expedición de la Ordenanza de Creación y Funcionamiento de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, en cumplimiento al mandato constitucional, en lo referente a las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en cuanto a la gestión de servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, competencia que deben desarrollar en su ámbito y jurisdicción cantonal, por ende es necesario la creación de cuerpos normativos que regulen las aportaciones institucionales como es el caso de la adscripción de una entidad a otra, la cual debe contar con instrumentos y actos administrativos claros para la ejecución de su función entre sí como es el caso de la elaboración de una ordenanza que regule lo antes mencionado.

La elaboración de la Ordenanza de Creación y Funcionamiento de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora en la cual se pretendió adscribir al Cuerpo de Bomberos Zamora, no cumplió con su objetivo, ya que en lugar de brindarle un mejor marco normativo para su desarrollo, la extinguió al crear otra entidad con nueva personería jurídica, en calidad de Empresa Pública, regida y direccionada por los lineamientos establecidos en la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Sin embargo los Cuerpos de Bomberos del Ecuador mantenían la Ley de Defensa Contra Incendios, misma que es específica para la organización y administración de estas instituciones públicas y bajo esta norma se manejaban desde su expedición, es preciso crear un paréntesis para comprender que la institución bomberil en sus inicios en el Ecuador fue eminentemente voluntaria y con el pasar de los años se consideró darle una normativa específica para organizarlos bajo un mismo lineamiento jurídico y disciplinario.

Posteriormente a partir de la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, se emite un nuevo marco jurídico para la administración y organización de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador, como es el caso de las competencias exclusivas anteriormente entregadas al Ministerio de Bienestar

Social, se designan mediante Decreto Ejecutivo 1670 a la Secretaria de Gestion de Riesgos, las cuales se hacen cargo de las competencias, para posteriormente en la actualidad ser desarrolladas por a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador.

En el año 2017, se expide el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, en el cual se establecen ya lineamientos específicos para la planificación y organización correspondiente de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador, como una entidad adscrita a los GAD Municipales de su jurisdicción y que las funciones de ente rector nacional mantenga la competencia la Secretaria de Gestion De Riesgos y la rectoría de gestión local los GAD Municipales.

## **CAPITULO I**

### **1.- PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DE LOS GADS MUNICIPALES.**

#### **1.1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD JURÍDICA.**

La seguridad jurídica es un principio fundamental en la formación de las constituciones a nivel mundial ya que expresa un deseo o voluntad del pueblo libre y soberano el cual es mandante en la construcción de la sociedad justa y con equidad social de allí la importancia que denota el autor ecuatoriano Dr. Miguel Hernández Terán,

La seguridad jurídica no solamente consiste en la certeza y previsibilidad de cuáles serán las consecuencias de determinada conducta de acuerdo con el ordenamiento, sino también de que dichas consecuencias se materialicen efectivamente mediante la determinación de la responsabilidad correspondiente. (Jaramillo Arrázola, 2014.)

La seguridad jurídica es la expresión misma del marco legal vigente, la que provee en síntesis a la persona natural o jurídica la certeza de como se desarrollara un proceso, el cual gracias a esta no es ambiguo ni oscuro, es también la garantía que el estado a través del imperio de las normas y su correcta aplicación se desarrollen los procesos siguiendo un orden esperado.

La efectividad de la aplicación de la seguridad jurídica depende en gran medida del cumplimiento de las autoridades competentes ya que tienen la obligación de velar por la constante ejecución de la Constitución de la República y tratados internacionales que el estado ecuatoriano ha ratificado.

La seguridad jurídica aplicada de forma oportuna y correcta por el estado brinda la certeza de prever los efectos y consecuencias de nuestros actos, garantizando los derechos y el efecto de la aplicación de las normas de mayor a menor jerarquía. Por tanto es de ejecución obligatoria para las autoridades a nivel general la aplicación las mismas, ya que la inobservancia o desconocimiento de ellas no exime de las responsabilidades tanto administrativas, civiles o penales.

## **1.2.- LA SEGURIDAD JURÍDICA.**

Para reconocidos tratadistas en derecho constitucional la seguridad jurídica como valor y principio es la base fundamental en el desarrollo de las normativas y leyes, las cuales buscan garantizar la aplicación correcta del derecho y el debido proceso en todos los casos, proporcionando imparcialidad y brindando la legalidad correspondiente en la aplicación de justicia.

Entre las múltiples definiciones que se han dado acerca de la seguridad jurídica se encuentran las siguientes:

La seguridad jurídica es un valor estrechamente ligado a los Estado de Derecho que se concreta en exigencias objetivas de: corrección estructural (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y corrección funcional (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos encargados de su aplicación). Junto a esa dimensión objetiva la seguridad jurídica se presenta, en su acepción subjetiva encarnada por la certeza del Derecho, como la proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva. (Perez luño, 2000)

La seguridad jurídica es implícitamente ligada a la subjetividad del derecho y de las instituciones que la aplican respetando la estructura y ordenamiento vigente según la constitución de la república, esta ultima carta magna de la estructura del estado, mandante y garantista de la voluntad soberana.

Para el derecho, sin embargo, el valor de la seguridad jurídica no ha sido tan exigente. El principio de la seguridad jurídica en derecho exige únicamente que las normas actualmente vigentes sean estables en el tiempo y que los actores económicos puedan hacer predicciones más o menos firmes de cómo los tribunales resolverán sus disputas en caso de conflicto. (Lopez D. E., 2006)

En la presente defincion se establece el valor de la seguridad jurídica como el cumplimiento de las normas vigentes, las cuales deben ser duraderas con el tiempo, con el fin de conocer su suerte jurídica en determinada conducta o tener una idea del proceso que se conlleva en los tribunales, hasta su culminación, es decir garantizar que el proceso se desarrolle con los parámetros vigentes.

“El Derecho proporciona al menos la seguridad mínima de poder saber con certeza lo que está prohibido y lo que está permitido. Y esto es siempre mejor, creo, que la total arbitrariedad o la absoluta inseguridad del no-derecho. La mera existencia de un Derecho produce seguridad; puede decirse, desde esta perspectiva, que el valor seguridad, es algo que aparece irremediamente cuando comienza a hablar- se de lo que el Derecho es y de lo que el Derecho hace en la sociedad” (Dias, 2002)

Para el tratadista Elias Dias, la seguridad jurídica brinda la confianza minima de saber con certeza las conductas que están prohibidas y las que están efectivamente poermitidas dentro de los canones legales y asevera que la mera existencia del derecho produce seguridad en la sociedad.

### **1.3.- SEGURIDAD JURÍDICA SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**

La seguridad jurídica es reconocida en todos los estados del mundo que poseen legislaciones positivas, que reconocen los derechos humanos y las garantías constitucionales como un derecho fundamental para los ciudadanos.

La Constitución de la Republica del Ecuador aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de 2008, entre otras, garantiza el derecho a la seguridad jurídica, la cual desde el nacimiento de los seres humanos con nacionalidad ecuatoriana gozan de prerrogativas ingénitas a su propia naturaleza como es la vida, la libertad, la dignidad, la inocencia, privilegios básicos que asegura el trato igualitario como muestra de la justicia social, en este preámbulo la seguridad jurídica como derecho es el bien más valiosos que tiene el estado ecuatoriano,

ya que es tutela y confianza que el estado entregue equitativamente e igualitariamente los derechos a sus mandantes, respetando previamente la norma pública la cual impone, permite o prohíbe y regula la conducta de los ciudadanos.

El poder público basa su gestión en las normas jerárquicas superiores, priorizando su aplicación de mayor a menor, en un orden que produce efectos exactos, actos que persigue el espíritu de la norma y se convierten en realidad, generando plena confianza en el estado constitucionalista y garantista de derechos.

### **1.3.1.- EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO Y JUSTICIA.**

La creación de los estados se desarrolla una vez concluidos los procesos independentistas o revolucionarios para ello los fundadores elaboran una carta donde se establecen los principios y parámetros a conveniencia de la sociedad, lo que se denomina constitución de un nuevo estado es un conjunto de normas jurídicas fundamentales que rigen la organización y funcionamiento del mismo señalando derechos y garantías de todos sus miembros.

Por ende la constitución del nuevo estado soberano regula y organiza la ejecución de poder estatal, además de reconocer las libertades fundamentales así como garantizar derechos de los ciudadanos. La fuente de la Constitución de la República del Ecuador es el neoconstitucionalismo o constitucionalismo latinoamericano, esta corriente se trata de una teoría jurídica que plantea en las constituciones las normas positivas o leyes de las más altas jerarquías deben delimitar los poderes del estado y proteger con claridad los derechos fundamentales o también llamados derechos humanos.

Entre las múltiples definiciones que se han dado sobre el estado constitucional de derechos y justicia se encuentran las siguientes:

El Estado Constitucional se basa en que los actos públicos y privados están sometidos a la Constitución, incluso la ley y las sentencias, garantizados a través del control de constitucionalidad y el rol activo y creativo de los jueces. En el Estado de derechos, tanto el Estado como el derecho del

que este emana están sometidos a los derechos de las personas; además, se reconocen varios sistemas normativos distintos al derecho producido por el Parlamento, y se multiplican, en consecuencia, las fuentes de derecho. El Estado justicia es el resultado de la superación de un Estado que provoca y genera inequidad. (Santamaria, 2009)

La Constitución de la República del Ecuador aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en el año 2008, establece que el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia con lo que busca la armonía entre las clases sociales, evitando que una clase domine a otra y de esta forma se impida el desarrollo normal y en armonía, es también dar prioridad a los grupos vulnerables.

En el ARTÍCULO 1 de la Constitución de la República del Ecuador se expresa que:

“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.” (Asamblea Nacional. C.R.E., 2008)

La Constitución de la República del Ecuador, acoge en sus fundamentos el derecho positivo y por tanto es garantista de derechos tanto individuales como colectivos y para ello crea instituciones estatales de manera descentralizada que cumplan y hagan cumplir el mandato del soberano, las autoridades públicas deben efectuar sus actos administrativos en función de estos preceptos constitucionales.

### **1.3.2.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.**

Los principios constitucionales o también llamados principios fundamentales son los valores éticos, legales y sociales, así como ideológicos consagrados por la constitución de una nación y de los cuales se consagra y deriva el ordenamiento jurídico. Estos principios son las guías y directrices fundamentales para el orden sociopolítico y tienen un carácter vinculante, con esta facultad las leyes y reglamentos que se implanten por la asamblea o congreso deben respetar estos principios los cuales son garantía del pacto social entre estado y ciudadanos.

Los principios constitucionales inciden en la determinación de las libertades individuales y colectivas, en el regulamiento de la participación social y en los límites de actuación de los entes de gobierno. La elaboración y redacción de las leyes del Estado se basan en el marco conceptual de los principios constitucionales ya que brindan claridad en las áreas en que existen ambigüedades legales o vacíos por falta de legislación, esto con el único fin de proteger y resguardar las garantías constitucionales establecidas en la carta magna de la república.

Una de las utilidades de los principios constitucionales es la capacidad que brinda a los grupos prioritarios y partidos políticos para acogerse a una visión establecida en la constitución de la república y de esta forma participar de las negociaciones y toma de decisiones y hacer los procesos de gobernanza más participativos e interactivos entre la sociedad y estado, de esta forma se garantiza a la sociedad la vigencia de los derechos constitucionales

Entre las definiciones que se han dado acerca de los principios constitucionales encontramos los siguientes:

Los principios constitucionales forman un conjunto homogeneizado por el dato capital de su supremo valor normativo dentro del ordenamiento jurídico. Sean principios constitucionalizados, sean principios inducidos del articulado constitucional, los principios constitucionales participan de la fuerza normativa de la Constitución en relación con las restantes normas del ordenamiento. (García Canales, 1985)

Los principios constitucionales son la fuente misma de la concepción ideológica de la formación y construcción de la constitución de la república, son herramientas con la que los constituyentes cuentan para dar la legalidad, la vigencia y firmeza a los actos que de esta constitución emanen en virtud del poder estatal, en beneficio de los gobernados, garantizando la equidad en la aplicación de los principios constitucionales desde el más alto nivel de jerarquía, hasta las normas supletorias que son de vigencia tácita para los ciudadanos,

### **1.3.3.- PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.**

La seguridad jurídica se plasma en la Constitución de la República del Ecuador, como un principio el cual es de carácter tutelar, el mismo que provee la certeza de la garantía del debido proceso y establece un precedente en la aplicación de la normativa establecida en las normas y leyes.

La Seguridad Jurídica es entendida como un estado psíquico en el que los seres humanos “perciben” satisfacción y tranquilidad por observar como se garantiza y, a su vez, como se materializa el catálogo de valores que posee el ordenamiento jurídico. (Marín, 2012)

En el Ecuador la seguridad jurídica es un principio fundamental que el estado y las leyes pretenden cumplir en sus actos administrativos y hacer cumplir a sus mandantes.

La satisfacción de los mandantes radica en la efectividad de la aplicación de las normativas nacionales e internacionales vigentes en el país, las mismas brindan certeza en el ordenamiento jurídico actual y generan conductas definidas en diferentes ámbitos como es la conducta social y de organización.

La coexistencia de un marco jurídico específico establecido en soberanía, el cual es aceptado por las nacionalidades y grupos sociales acoge el mejoramiento cultural de los individuos que radican en un territorio específico, evitando ciertos modismos culturales según la región en la que se radique, esto implícito con los procesos de justicia indígena que existe como aspecto cultural de la conceptualización del derecho originario de nuestro país, por tanto en el Ecuador no

se aplica la justicia por mano propia ya que el estado garantiza al individuo la seguridad jurídica en los actos del estado para con sus gobernados.

#### **1.3.4.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**

La legalidad como principio fundamental se reconoce en gran cantidad de estados en sus ordenamientos supremos o constituciones, la legalidad se mantiene en una intrínseca relación entre la representación del estado con sus gobernados ya que el primero en virtud del poder estatal afectan a los segundos en su convivir jurídico. En la concepción del estado moderno, el estado legisla, dicta y emite actos los cuales de forma reiterada norman el ejercicio de los derechos ciudadanos.

El principio de legalidad interviene directamente en los casos que el poder estatal no aplique las normativas con un apego irrestricto a los principios constitucionales y acuerdos internacionales acogidos y validados por el Ecuador, y que en esta aplicación el estado afecte al subordinado de manera que no le garantice el estatus de derechos y su correlación con las garantías constitucionales. La legalidad está vinculada a todos los principios constitucionales ya que esta busca el cumplimiento de las normativas a todos por igual, sin establecer preferencias en la aplicación del derecho, no favorece a quien no tenga el carácter de favorecido por las mismas normas estatales, si no, más bien establece un rango de equidad general y evitar el abuso de poder.

Entre las definiciones que se han dado acerca de los principios constitucionales encontramos los siguientes:

El principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener apoyo estricto en una norma legal, la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución (Montes, 2009)

El principio de legalidad, garantiza también intrínsecamente el orden jerárquico de las leyes ya que constituye un fundamento de la seguridad jurídica que pretende proyectar el estado en la aplicación de las normas, en los actos del poder público, los cuales deben ser emitidos de forma establecida en los términos exactos que la ley autoriza y le da la facultad para realizar, en tal virtud el estado no podrá ir más allá de lo que está normado, establecido para que se realice por la autoridad pública. Los actos administrativos deben estar sujetos a la constitución de la república y leyes vigentes y específicas para los efectos que se juzguen.

Para la autora Karla Pérez Portilla la igualdad se define:

Decir que las personas son iguales es, por tanto, articular un estándar jurídico de tratamiento un estándar o regla que especifica cierto tratamiento para ciertas personas, por referencia a lo que son y a la manera en que en consecuencia deben ser tratadas. (Pérez Portilla, 2005)

Esta definición es clara en el sentido que ubica jurídicamente al individuo en igualdad de capacidad de derechos y obligaciones en referencia a otro individuo, en este acápite es preciso realizar una diferenciación en cuanto a la legalidad como principio en comparación a la acepción de la aplicación de los derechos de legalidad con grupos vulnerables o individuos que merecen un reconocimiento estatal por su condición.

### **1.3.5.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**

La constitución de la República en su ARTÍCULO 82 establece :

El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. (Asamblea Nacional. C.R.E., 2008)

La constitución de la República en su articulado referente a la seguridad jurídica es clara y precisa, determina según el ARTÍCULO 82, que la antes enunciada

cita, tiene carácter de derecho lo que constituye en un conjunto de principios que están basados en ideales de justicia y orden con el fin de regular las relaciones humanas en una sociedad de derechos y justicia social. En tal virtud, las autoridades competentes tanto de elección popular, así como de carrera de servicio público, deben someterse a este principio y respetar la jerarquía de las normas constitucionales, así como las observancias de las normas supletorias, de no ser el caso los actos de regulación o a su vez los actos administrativos emanados por las mismas, entendiéndose que sea de autoridad competente, carecerían del principio de seguridad jurídica, ocasionando acciones de inconstitucionalidad en la aplicación de los dictámenes que se promulgan.

#### **1.4.- COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES EN CUANTO A LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE INCENDIOS.**

En la Constitución de 2008 se establece las competencias para los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador, las cuales son claras y precisas en cuanto a las facultades de las municipalidades, sin perjuicio de otras que determine la ley, exclusivamente en cuanto a lo referido a la gestión del servicio de bomberos. Por tanto se determina en el Artículo 264.

Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley (Asamblea Nacional. C.R.E., 2008), especialmente determinadas en el numeral. (13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.) (Asamblea Nacional. C.R.E., 2008), en el cual se expresa la voluntad de la constitución que las municipalidades gestionen los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

En base a este articulado las municipalidades del Ecuador, iniciaron los procedimientos de adscripción de las instituciones bomberiles, siendo para unas instituciones una gran ventaja en la organización interna de la institución, lo cual se vio reflejado en la mejor entrega de servicios de forma adecuada, técnica y oportuna a la ciudadanía en temas de prevención de incendios; como es la capacitación y formación ciudadana en temas referentes a la protección de vidas y salvaguarda de bienes.

Sin embargo en otros cantones la realidad jurídica de los Cuerpos de Bomberos de jurisdicciones pequeñas, deribo en caos, debido a la falta de organización y mando técnico operacional, en tal virtud, se iniciaron procesos de inconstitucionalidad de ciertas ordenanzas municipales, las cuales en su elaboración no respetaron los principios de seguridad jurídica y de legalidad, lo que ha comprometido a las autoridades de los cabildos como de las jefaturas bomberiles en distanciamiento y revanchismos políticos.

Históricamente los Cuerpo de Bomberos del Ecuador, nacen según registro oficial 815. Del 19 de abril de 1979, en la promulgación de la Ley de Defensa Contra Incendios, como una entidad adscrita al Ministerio de Bienestar Social, actualmente (Ministerio de Bienestar Social) estas instituciones Bomberiles gozaban de autonomía administrativa, financiera y operativa, siendo el Ministerio de Bienestar social, un ente de resolución de consultas y control.

Posteriormente, los Cuerpos de Bomberos del Ecuador, son por mandato Constitucional, y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Decentralización, competencias del los Gobiernos Autonomos Descentralizados Municipales.

#### **1.4.1- CÓDIGO ORGANICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, EN RELACION A LAS COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES.**

El Cootad es publicado según registro oficial Suplemento N.- 303 de fecha 19 de octubre del 2010. Código en el cual se recoge los cambios medulares y vacios que existían en la hoy extinta Ley de Régimen Municipal, otorgándole de conformidad al artículo que a continuación se detalla en el artículo 53 :

Naturaleza jurídica.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y

competencias que le corresponden. (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010).

En base a su naturaleza jurídica y funciones los Gobiernos Autonomos han procedido a realizar actos normativos como las ordenanzas de adscripción de las instituciones bomberiles, con la finalidad de gestionar y vincular de mejor manera la gestión de riesgos correspondiente a su jurisdicción cantonal, con la atención primaria de emergencias y potencializar su respuesta ante eventos adversos ya sean estos naturales como antrópicos, en el Canton Zamora, es imperioso contar con las coyunturas tanto legales y administrativas en el manejo de la gestión de riesgos local por parte del GAD Municipal, e instituciones afines como la Secretaria Nacional de Gestion de Riesgos y un balance real de las zonas de riesgos que mantiene en canton Zamora.

#### **1.4.2.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 55 DEL COOTAD Y SU ALCANCE EN LA ADCRIPCIÓN DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS DEL ECUADOR, A LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES, LITERAL M**

En el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, se establece en las competencias exclusivas que tendrán bajo su jurisdicción los Gobiernos Autonomos Descentralizados Municipales. Los cuales deben desarrollar con sujeción a la ley, la gestión y supervisión, mediante la formulación y creación de ordenanzas municipales, las cuales deben estar direccionadas a satisfacer de manera técnica y jurídica los vacíos que se encuentren en la normativa general y brindar la estabilidad de las empresas públicas y entidades adscritas por el poder de la normativa como es el caso de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador.

En el caso específico al que se refiere la competencia de bomberos se establece en el artículo 55 .- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de

otras que determine la ley; y en el ámbito de su competencia. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014)

Específicamente en cuanto a lo relacionado al temas de prevención y mitigación de incendios, literal M.- Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014).

Con los antecedentes antes expuestos, los Gobiernos Autonomos Descentralizados Municipales, a nivel nacional en uso de sus facultades y competencias iniciaron los procesos de adscripción de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador, en algunos casos se crearon departamentos bomberiles municipales o unidades bomberiles, las cuales tienen dependencia directa de estas entidades, en estos casos específicos las entidades bomberiles no poseen autonomía administrativa, financiera u operativa, siendo totalmente dependientes de las municipalidades.

En el caso específico del Cuerpo de Bomberos de Zamora, se procede por parte del Consejo Municipal a promulgar la Ordenanza de Creación de la EMPRESA PÚBLICA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA, la cual es publicada según Registro Oficial Edición Especial N° 388, de fecha jueves 5 de noviembre de 2015.

Al entrar en vigencia esta ordenanza municipal inicia un proceso de liquidación de la hoy extinta institución Cuerpo de Bomberos de Zamora, para nacer con la nueva figura legal y contar con un nuevo representante legal como es el caso de Gerente, este reemplaza la figura de Coronel o jefe del cuerpo de bomberos, la cual esta establecida según determina la Ley de Defensa Contra Incendios en su ARTÍCULO 6.

Los cuerpos de bomberos son entidades de Derecho Público adscritas al Ministerio de Bienestar Social. El Primer Jefe de cada cuerpo de bomberos será el representante legal y el ejecutivo de la Institución, la misma que contará, además, con el personal administrativo necesario. (Ley de Defensa Contra Incendios, 1979)

Una vez concluido el proceso de liquidación del Cuerpo de Bomberos Zamora, se procede a establecer una nueva cartera de servicios así como adoptar los lineamientos propios de la organización empresarial y modificar de esta forma los manuales de valoración y descripción de puestos institucionales para que se adapten a los principios empresariales de conformidad a la la (LOEP) Ley Organica De Empresas Públicas.

En cumplimiento a la nueva estructura se nombro la máxima autoridad de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos de Zamora, como es el caso del Gerente y se estructuro las nuevas unidades como es el caso de la Unidad Administrativa Financiera, Unidad Técnica Operativa, Unidad de Servicios Preventivos.

#### **1.4.3. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 4 DEFINICIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS, ESTABLECIDA EN LEY ORGANICA DE EMPRESAS PÚBLICAS.**

La Ley Organica de Empresas Públicas es publicada según Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de octubre de 2009, y entra en vigencia para regular las empresas públicas creadas por acto normativo del Ejecutivo y Gobiernos Autonomos descentralizados, tanto provinciales como cantonales.

Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado. (Asamblea Nacional , 2009)

De esta forma el estado ecuatoriano crea entidades de derecho público que sean gestadoras de los sectores estratégicos y garantiza en gran medida la entrega de bienes o servicios públicos, fomentando el uso de los recursos naturales sustentablemente, estas empresas pueden ser de economía mixta, siempre que

el estado sea socio mayoritario, las mismas contarán con autonomía, administrativa, económica y financiera.

En la administración de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, se trasfiguro el uso de los bienes, equipos y personal que posee la institución bomberil, en usos ajenos a sus objetivos, como es en actividades propias del GAD Municipal de Zamora, como es el caso de mingas de limpieza, de construcción de aceras y bordillos, adoquinamiento de calles y más, lo que genero un uso excesivo de los equipos y su deterioro, lo que a futuro no fueron de utilidad para los servicios de prevención y defensa contra incendios.

De igual manera el uso de los vehículos institucionales para el cumplimiento de agenda de la máxima autoridad municipal, dejo sin la respuesta oportuna en incidentes de menor o mayor peligro para la ciudadanía, ocasionando una perdida de tiempo, el cual es valioso en la respuesta de emergencias, por tanto las unidades vehiculares sufrieron un grave deterioro, el cual hasta la actualidad no ha sido subsanado en totalidad, por ende la mala respuesta ante siniestros.

Sin embargo el mayor perjuicio que sufrio el extinto Cuerpo de Bomberos Zamora, al pasar a formar parte del régimen de Empresas Públicas, fue la perdida del personal de bomberos y bomberas voluntarios, los cuales en su momento y en la actualidad fueron gravemente segregados de las actividades bomberiles, se retiro el apoyo y gestión de los mismos en actividades de respuesta a emergencias, perdiendo notablemente la operatividad de la Empresa Pública.

La contratación de personal que no cumpliera los requisitos técnicos establecidos para la el ingreso a la carrera bomberil de los Cuerpos de Bomberos genero en gran medida la perdida de jerarquía del mando institucional y ocasiono algunos accidentes laborales en la atención de emergencias, los cuales pudieron ser evitados tanto en disminución del riesgo como en las acciones estándar y sub estándar minimas en los procedimientos y protocolos de atención de emergencias.

## **CAPITULO II**

### **2.- APLICACIÓN DEL ORDEN JERARQUICO DE LAS NORMAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR EN RELACIÓN A LAS COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA.**

#### **2.1.- ORDEN JERARQUICO DE NORMATIVA PREVISTA EN LA CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 424 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**

La Constitución de la República del Ecuador consagra el principio de supremacía constitucional en el derecho positivo ecuatoriano pero además contiene presupuestos y mecanismos de control para garantizar su cumplimiento, como se hablará más adelante.

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público. (Constitución de la República del Ecuador., 2008)

“El principio de Supremacía Constitucional, conlleva esencialmente la jerarquización de la Constitución en la cúspide del ordenamiento jurídico, sobre la norma ordinaria, cuando ésta es violatoria de aquella” (Burbano, 2015).

El ordenamiento jurídico está integrado solamente por normas jurídicas válidas; las normas inválidas están fuera del Derecho. Para establecer si una norma pertenece o no al ordenamiento jurídico hay que pasar de grado en grado, de poder en poder, hasta llegar a la norma fundamental.

De este modo todas las normas están vinculadas directa o indirectamente con la norma fundamental, que es la que da validez y unidad al complejo y enmarañado ordenamiento jurídico. Por eso, la norma fundamental se coloca, al estilo kelseniano, en el vértice del sistema, porque con ella se relacionan todas las otras normas. (Cea, 2016)

En este sentido es acertado el razonamiento de Bulnes, cuando expresa: "La norma fundamental es el criterio Supremo que permite establecer la pertinencia de una norma a un ordenamiento, en otras palabras, es el fundamento de validez de todas las normas del sistema". (Bulnes, 2014)

Por lo tanto, no sólo la exigencia de la unidad del ordenamiento sino también la necesidad de fundar la validez del ordenamiento nos llevan a exigir la norma fundamental, la cual es, asimismo, el fundamento de validez y el principio unificador de las normas de un ordenamiento. Y como un ordenamiento presupone la existencia de un criterio para establecer la pertinencia de las partes al todo y un principio que las unifique, no podrá existir ordenamiento sin norma fundamental".

### **2.1.1.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 425 DEL ORDEN JERÁRQUICO DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS.**

La Constitución de la República del Ecuador dentro de su normativa ha establecido las normas que rigen la aplicación de las diferentes leyes estas supervisan de manera activa la vida jurídica en el Ecuador, de conformidad a lo que a continuación se establece:

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. (Constitución de la República del Ecuador., 2008)

Este artículo de la Constitución de la República del Ecuador, está relacionado con el tema que trata el tratadista Kelsen, quien estableció un orden de

aplicación de las diferentes normas, las mismas que permitieron la coexistencia de diferentes normas sin interponerse entre ellas.

De existir un tipo de conflicto entre las diferentes normas que se crean en el Ecuador, es el propio Art. 425 en su segundo inciso que establece la forma de aplicación de las normas para un mejor sustento y coexistencia legal entre las diferentes normativas.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados. (Constitución de la República del Ecuador., 2008)

Los profesionales del derecho concuerdan con este tipo de interpretación la cual la realizan en función de la atención de los principios constitucionales específicamente del principio de Supremacía Constitucional y de la jerarquía de las normas

En tal virtud al encontrarse conflicto de aplicación de las normas, los magistrados y servidores públicos competentes para resolver litigios, tienen la obligación de observar la jerarquía de las normas y de aplicarlas según mandato de la constitución de la república, lo que afianzara el principio de legalidad en la aplicación de las normas.

### **2.1.2.- PIRAMIDE DE KELSEN APLICADA A LA CONSTITUCIÓN Y NORMATIVAS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**

Es la estructura jerárquica de las normas jurídicas dentro del ordenamiento jurídico de un determinado país.

El jurista austriaco Hans Kelsen al igual que Merkl entre otros aportes establece la jerarquía normativa, en la cual puede agruparse las normas jurídicas desde la Constitución hasta la que tiene menos jerarquía:

Es una teoría expuesta por el jurista que se refiere a la jerarquía de las leyes en donde se representa la supremacía de una sobre otra en un esquema de una pirámide. Se inicia con la Constitución, seguida por los tratados internacionales y las leyes orgánicas y después por leyes ordinarias, y más abajo sigue el resto de la legislación (reglamentos, códigos, circulares, etc.) (García, 2018)

La pirámide es de mucha utilidad para determinar que norma se aplica, cuando el criterio es que la norma de mayor jerarquía prima sobre la norma de menor jerarquía.

Todos los actos reglas de las sociedades públicas (legislativos y administrativo) configuran una pirámide en la que cuya cúspide está la Constitución, y hacia abajo las demás reglas de las sociedades públicas, que en cada peldaño descendiente son menos generales y más específicos, pero así mismo tienen menos importancia y mayor subordinación a los actos jurídicos que están en una escala superior.

Según la teoría kelseniana de la jerarquía de las normas a “peldaños la validez de cada norma vendría sustentada por la existencia de otra norma de rango superior y, así, sucesivamente” (De Otto, 2017). Este proceso no puede ser infinito y, para ello, debe existir una norma hipotética (ficticia) fundamental (la llamada Grundnorm).

Cualquier norma jurídica no podría considerarse aisladamente sino como parte integrante de un marco normativo complejo y unitario (con sus propias reglas de autoproducción, vigencia y derogación). Respetando el orden jerárquico de las normas se formaría, así, un ordenamiento jurídico coherente. La validez de las normas, por tanto, vendría dada por el modo de producción de las mismas y no por su contenido.

Por tanto la pirámide de Kelsen nos brinda una idea clara del orden jerárquico y del nivel de importancia de las normas, tanto para las normas superiores como para las normas que de ella se desprendan o se suplementen, esto con el fin de generar un marco más específico para desarrollar en territorio su aplicación.

### **2.1.2.1.- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.**

En todo Estado de Derecho la Constitución es el pilar fundamental del ordenamiento jurídico pues en su contenido se expresan principios y derechos de los ciudadanos así como la estructura orgánica del estado.

Es bastante claro lo expresado en la misma Constitución y podemos concluir que salvo los Tratados existentes sobre derechos humanos podrían llegar a tener más peso en el ordenamiento jurídico de nuestro país, pero en lo que concierne a otro tipo de normas jamás podrán contradecir lo establecido en la Carta Magna.

Dromi habla del proceso de constitucionalización del Derecho Administrativo, y establece lo siguiente: “El proceso de constitucionalización del derecho administrativo se manifiesta en la incorporación al texto constitucional de disposiciones relacionadas directamente con la función administrativa.” (Dromi, 2011)

En la Constitución ecuatoriana se puede evidenciar este proceso al incluir en su contenido normas como la que consta en el artículo 173, “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.” (Constitución de la República del Ecuador., 2008) en este se establece la garantía sobre la impugnación de los actos administrativos, que sean contrarios a la constitución de la república.

“De esta manera se produce la inclusión de principios administrativos básicos en la Carta Magna ocasionando que no sean tipificados ni tomados de forma diferente por una norma inferior jerárquicamente” (Montaño, 2015), como el principio de legalidad que se establece en el siguiente ARTÍCULO :

Artículo. 226.- 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. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus

finés y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. (Constitución de la República del Ecuador., 2008)

Este ARTÍCULO es mandante a las autoridades públicas a que observen en todo el amplio desarrollo de la ejecución de las normativas lo establecido en la norma suprema y que se vigile el cumplimiento de la misma. Es imperioso para el estado ecuatoriano ejercer actos administrativos bajo sujeción estricta a las normas, estos generan estabilidad y seguridad jurídica en los gobernados, así como confianza en los órganos estatales.

La Constitución de la república garantiza de los procesos establece también establece responsabilidades tanto administrativas como penales a todos aquellos servidores públicos que de forma errónea apliquen las normativas en actos administrativos como se establece a continuación:

Artículo. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas. (Constitución de la República del Ecuador., 2008)

En este caso, y si analizamos lo expuesto, la Constitución se establece, en concordancia con los postulados del neoconstitucionalismo, como el eje fundamental en la normativa, siendo la Carta Magna la principal proveedora de principios constitucionales, límites a las potestades públicas, bajo un solo eje el desarrollo centralizado del poder.

De la misma forma establece condiciones de responsabilidad civiles como penales a los servidores públicos que no actúen en concordancia a la carta magna, garantizando así el cumplimiento de los preceptos constitucionales.

#### **2.1.2.2.- TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES.**

Los Tratados Internacionales son fuente del Derecho y la misma Constitución en el art. 425 así lo establece, ya que pertenece al Ordenamiento Jurídico del Ecuador.

Enrique Sayagués Lasso nos comenta lo siguiente: Discútase si los tratados internacionales son o no fuente del derecho administrativo. La controversia gira alrededor de un punto de derecho internacional público y constitucional: si el tratado constituye por sí mismo una norma de derecho interno o si adquiere esa calidad solamente a través de la ley que lo aprueba.... Con ese punto de partida hay que admitir que los tratados internacionales, cuando contienen disposiciones relativas al Derecho Administrativo interno o internacional, son fuentes de esa disciplina. (Oyarte, 2014)

Pueden existir tratados internacionales que sean instrumentos de donde puedan emanar normas administrativas, luego de su ratificación estos pasan a formar parte del ordenamiento jurídico interno.

Es muy raro encontrar ejemplos de tratados internacionales de los cuales emanan normas administrativas, es por eso que hay algunos tratadistas de

derecho administrativo que no toman en cuenta a los tratados internacionales como fuente del Derecho Administrativo.

### **2.1.2.3.- LEYES ORGANICAS.**

Al tratar el tema de las leyes orgánicas hay que identificar aquellas leyes que se especializan en ciertas áreas específicas y que permiten de esta forma imponer justicia en el Ecuador.

La Ley Orgánica es definida mediante la combinación de dos criterios: uno material, mediante el cual la Constitución establece, por una parte, de manera general, unas materias que han de ser reguladas por Ley Orgánica, y remite, por otra, a las reservas de Ley Orgánica escalonadas a lo largo del texto constitucional; otra formal, por el cual se exige una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados en una votación final sobre la totalidad del Proyecto de Ley Orgánica. (Pérez Royo, 2014)

De la definición transcrita se puede inferir que la ley orgánica se produce de la combinación de un elemento material y otro formal. Pero ambos no tienen la misma importancia para la definición de esta categoría normativa. “El elemento material prima de manera clara sobre el elemento formal, en el sentido de que el elemento material comporta siempre el elemento formal, cosa que no ocurre a la inversa” (Pérez Royo, 2014). Es decir, que las materias especiales que deben ser reguladas por ley orgánica exigen un consenso mayor que es reflejado en una mayoría calificada.

La caracterización de las leyes orgánicas se establecen en el artículo 81 de la Constitución Española, que dispone que son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los estatutos de autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución (Aparicio, 2012)

Por el contrario, señala que las leyes ordinarias son “las normas básicas del ordenamiento, situadas con carácter general en el nivel jerárquico superior, únicamente subordinadas a la Constitución, y con una fuerza característica” (Aparicio, 2012). Es decir que la ley orgánica tiene materias específicas y

especiales de regulación establecidas constitucionalmente, y el resto de materias corresponden a las ordinarias.

Conviene subrayar, que tanto la ley orgánica como la ordinaria son meramente una ley y no hay diversidad de clases, a pesar de la pretendida supremacía normativa de la primera sobre la segunda.

No son categorías normativas distintas, sino que cada una tiene su propio ámbito de competencia material a base de las respectivas reservas legales, [...] compartiendo las mismas características generales, aunque, [...] los preceptos orgánicos tienen algunas particularidades que los diferencian de las leyes ordinarias o comunes. (Oyarte, 2014)

Al respecto, las Leyes Orgánicas son establecidas por medio de materias, mismas que como podemos observar en el texto constitucional son de interés general para los habitantes del Estado.

Al tratar en la misma derechos fundamentales y organización estatal, se establece una especie de candado legislativo que permite, en este caso, dar una mayor jerarquía a una Ley Orgánica, este criterio se ha mantenido desde las anteriores Constituciones, tales como la de 1978 y 1998. (Aparicio, 2012)

Cabe destacar que por medio del trabajo de la Comisión de Legislación y Codificación del extinto Congreso Nacional, muchas Leyes fueron catalogadas como Orgánicas en el ordenamiento jurídico de aquel entonces. Las mismas siguen teniendo la misma jerarquía hasta el momento.

Por tanto esta leyes organicas son especificas y se expresan en el marco de la regulación de materias destinadas a cumplir el objetivo determinado, como es el caso de la LOSEP, la cual regula únicamente la materia de la relación de dependencia entre elestado y los servidores públicos.

A continuación se detalla ejemplos de Leyes Organicas en el Ecuador:

- Ley Organica de Servicio Público.
- Codigo Organico de Planificación y Finanzas Públicas.

- Ley Organica de Empresas Públicas.

#### **2.1.2.4.- LEYES ORDINARIAS.**

Las Leyes Ordinarias, son normas que rigen en un territorio determinado de menor jerarquía que las leyes orgánicas, un ejemplo de Ley Ordinaria, es el Código Civil, Código Mercantil, Código Penal, entre otras. Este tipo de leyes también son de cumplimiento obligatorio.

La Constitución vigente contempla a favor del Ejecutivo una reserva de iniciativa de ciertas leyes, en efecto dice: “Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.” (Constitución de la República del Ecuador., 2008)

A pesar de que no se menciona a los gobiernos provinciales y cantonales, estos tienen una reserva propia para proponer leyes y estatutos de autonomía que no corresponden a ningún otro órgano.

Para Efraín Pérez: “Las disposiciones legales dictadas por el órgano legislativo se denominan propiamente “leyes” cuando se refieren a una materia muy general y amplia como en el caso de la expedición de un código. La Constitución define a las leyes como “las normas generales de interés común”, pero en la historia legislativa ecuatoriana se encuentran casos de aspectos particulares normados por leyes formales.” (Pérez Camacho, 2016)

Las leyes ordinarias, implican que son de aplicación aún mas específicas de una forma regional y que facilitan la imposición del derecho en actos sucedidos dentro de un determinado territorio, estas leyes ordinarias se complementan con las leyes orgánicas y no pueden estar por sobre ellas.

En este aspecto las leyes ordinarias mantienen en el tercer peldaño de la jerarquía de las normas dentro de la pirámide constitucional, las cuales son aprobadas por una mayoría simple y pueden ser reformadas por la misma condición.

### **2.1.2.5.- NORMAS REGIONALES Y ORDENANZAS DISTRITALES.**

Ésta clase de normas son las que expiden los gobiernos regionales autónomos y tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: según como determina el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización que a continuación se detalla:

ARTÍCULO 32. Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado regional.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen;

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)

Normas creadas con la finalidad de lograr un adecuado funcionamiento de las diferentes organizaciones territoriales, son competencias exclusivas de los gobiernos seccionales y una función de la descentralización de los gobiernos, buscando la autonomía de cada una de las regiones del Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador otorga en el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales. (Constitución de la República del Ecuador., 2008)

Así dentro del Art. 266 de la Constitución de la República del Ecuador se ha tipificado lo siguiente:

Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales. (Constitución de la República del Ecuador., 2008)

De acuerdo al orden jerárquico de las normas los gobiernos locales pueden establecer su normativa, en la misma se debe respetar lo establecido en la constitución y las normativas superiores para de esta forma poder complementarse y regular el accionar social de sus pueblos.

Es preciso mencionar que existe la normativa específica en el Cootad para la organización de los gobiernos regionales, sin embargo aun no se encuentra en aplicación y ejecución completa el desarrollo de los gobiernos regionales, en cada circunscripción regional.

### **2.1.2.6.-DECRETOS Y REGLAMENTOS.**

Se puede definir al decreto ley como una actuación administrativa de alcance general que trata sobre materias que regularmente deberían estar reguladas por una ley.

Juan Carlos Cassagne afirma lo siguiente: “En la realidad histórica de nuestro país el instrumento “Decreto-Ley” se limita al acto proveniente del Poder Ejecutivo de facto, que regla materias que formalmente le corresponden a la ley, distinguiéndolos tanto de los reglamentos delegados como de los de necesidad y urgencia, que dicta el órgano ejecutivo de jure, en ejercicio de la potestad reglamentaria.” (Cassagne, 2004)

En la historia de nuestro país también ha tenido una importancia significativa el decreto-ley, pues en épocas en las que fuimos gobernados por gobiernos de facto y que por lo tanto no existía un órgano legislativo, la administración expidió numerosos decretos- leyes, que, incluso, algunos tienen vigencia hasta la actualidad, la Constitución de la República lo determina en el ARTÍCULO que a continuación se detalla:

Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario

previsto en la Constitución. (Constitución de la República del Ecuador., 2008)

En caso de que la Asamblea Nacional no trate un proyecto de ley calificado de urgente en materia económica en el plazo de 30 días, esa norma enviada entrará en vigencia por el ministerio de la ley, pasando a formar parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano como un decreto – ley.

De igual forma la Carta Magna establece que en el caso de que el Presidente de la República decida disolver la Asamblea Nacional porque a su juicio ésta se encuentra bloqueando el Plan Nacional de Desarrollo, exista una grave crisis política o por conmoción interna, previo dictamen de la Corte Constitucional, podrá emitir decretos- leyes únicamente en materia de urgencia económica hasta que se vuelva a instalar el órgano legislativo.

El reglamento a su vez es una de las fuentes de mayor trascendencia e importancia en la esfera del derecho administrativo pues constituye un acto unilateral dictado en ejercicio de la función administrativa y que produce efectos jurídicos de carácter general en forma directa.

Según varios tratadistas a los reglamentos se los ha calificado de “leyes materiales”, puesto que su contenido y aplicación, presentan las mismas características de la ley. Los reglamentos son normas de carácter generalmente obligatorio que desarrollan la ley.

El reglamento está jerárquicamente subordinado a la Constitución, a los tratados y a la ley. Para Dromi, el ámbito material del reglamento es más extenso: “La zona común a la regulación legal o reglamentaria comprende principalmente lo concerniente a la organización administrativa interna.” (Dromi, 2011)

El reglamento no puede alterar la ley. Zavala Egas afirma: “que el ámbito reglamentario del Ejecutivo abarca todas las materias no reguladas por la ley.” (Zavala Egas, 2018)

Sobre el fundamento del poder reglamentario de las autoridades administrativas diferentes que el Presidente de la República, la jurisprudencia ha reconocido en Francia que: “todo jefe de servicio puede tomar las medidas necesarias para el buen funcionamiento de la Administración puesta bajo su autoridad, inclusive si ninguna disposición legislativa le concede poder reglamentario.” (Zavala Egas, 2018)

Para el tratadista Pérez: “otras autoridades también dictan normas administrativas que no tienen el ámbito del reglamento, pero que se llaman así, por extensión. Un oportuno ejemplo de esta facultad son los reglamentos orgánico-funcionales, que dictan los Ministros de Estado, a base de la competencia constitucional para expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.” (Pérez Royo, 2014)

#### **2.1.2.7.-ORDENANZAS.**

Las Ordenanzas son normas de carácter general que rigen para los gobiernos municipales, este tipo de normas son las conocidas como ordenanzas cantonales que son aplicables dentro de su circunscripción territorial.

Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley, como a continuación se detalla:

“1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.” (Constitución de la República del Ecuador., 2008)

La Constitución de la República del Ecuador, en base a sus principios constitucionales brinda a las regiones, provincias y cantones la capacidad de autogobernarse según sus necesidades y sus aspectos culturales específicos, por ende se genera la respectiva descentralización de la función del estado central en territorios y circunscripciones.

Bajo esta prerrogativa en el año 2014, nace el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, con la finalidad de brindar el marco jurídico a los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador y permitirles en base a sus funciones elaborar ordenanzas que contribuyan a la organización estatal y garanticen a la ciudadanía la oportuna entrega de servicios.

La organización territorial que desempeñan los Gobiernos Autónomos tiene una sujeción constitucional y esta regulada en su organización, competencias y facultades, por tanto en sus actos administrativos no pueden extralimitarse en el cumplimiento de sus funciones.

#### **2.1.2.8.- LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES.**

Los distritos metropolitanos, los cantones, los consejos provinciales los gobiernos parroquiales son los encargados de emitir resoluciones y acuerdos.

El órgano normativo del respectivo gobierno autónomo descentralizado podrá expedir además, acuerdos y resoluciones sobre temas que tengan carácter especial o específico, los que serán aprobados por el órgano legislativo del gobierno autónomo, por simple mayoría, en un solo debate y serán notificados a los interesados, sin perjuicio de disponer su publicación en cualquiera de los medios determinados en el artículo precedente, de existir mérito para ello.

En sus respectivas circunscripciones territoriales y en el ámbito de sus competencias y de las que les fueren delegadas, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales tienen capacidad para dictar acuerdos y resoluciones, así como normas reglamentarias de carácter administrativo, que no podrán contravenir las disposiciones constitucionales, legales ni la normativa dictada por los consejos

regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos y concejos municipales. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014)

Así mismo la Constitución establece que los gobiernos parroquiales rurales en el ámbito de sus competencias y territorios emitirán acuerdos y resoluciones, de conformidad como a continuación se detalla:

Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.
2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.

Como se detalla en el acápite anterior nuestra carta magna establece y delimita tácitamente las funciones y atribuciones que manejan los gobiernos parroquiales, su nivel de gestión y de organización según la capacidad territorial.

En el derecho público se determina que todo lo que este escrito debe ser desarrollado por las entidades gubernamentales, en el caso presente las resoluciones se sujetan a las funciones otorgadas siendo responsabilidad del seridor público o autoridad elegida cumplir de conformidad a los planes de organización territorial que estos elaboren para las mejoras de sus territorios.

Finalmente, la misma Constitución establece en el orden jerárquico de normas a los actos del poder público.

Desde nuestro punto de vista, estos no constituyen una fuente del derecho administrativo sino una consecuencia de otras fuentes como la Constitución, la ley o los reglamentos.

## **CAPITULO III**

### **3.- ANALIZAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CREACIÓN DE LA ORDENANZA DEL CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP.**

#### **3.1.- INCOSTITUCIONALIDAD DE LA ORDENANZA.**

La incostitucionalidad se define como lo contrario a lo que determina la norma constitucional, por tanto las leyes que se creen contrariando la norma constitucional sufren una suerte de invalidez legal, ya que el espíritu de su creación no es el adecuado, más bien sufre de falta de cumplimiento de requisitos que determina la jerarquía legal ya que no se ha observado en su elaboración normas superiores en la elaboración de estos cuerpos normados.

Se trata de un acto materialmente legislativo, ya que se concreta mediante una norma general, abstracta e impersonal, que regula con detalle y de manera pormenorizada la derogación de una disposición, con características afines, que sea contraria al texto constitucional. El anular o derogar un acto materialmente legislativo equivale a establecer una norma general, puesto que la anulación de este tipo de actos tiene el mismo carácter de generalidad que el anulado; inclusive para comenzar su vigencia debe revestir el requisito de publicidad que es propio de ese tipo de disposiciones. (Salazar Muñoz, 2014)

Inconstitucionalidad es considerada por diferentes autores los que hacen referencia directa a la vulneración de la supremacía de las normas constitucionales, ya que al promulgarse un cuerpo legal en el que una norma jerárquicamente inferior trasgreda a una superior, se gesta originalmente en el acto de legislar, en el ámbito de interpretación de los legisladores al no observar las normas supremas o el desconocimiento de los legisladores de las mismas, lo que deriva en el quebrantamiento del espíritu de las normativas o el fin para lo que fueron creadas.

En el caso específico de la inconstitucionalidad de la Ordenanza Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, se analiza la invalidez por no cumplir con los requisitos de observación de las leyes; como es el caso específico de la Ley de Defensa Contra Incendios, la cual es jerárquicamente superior a la ordenanza municipal, y esta es de carácter específico para la organización y administración de los cuerpos de bomberos a nivel nacional.

LA “ORDENANZA DE CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA DEL CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA “CBGADMZ E.P.”, se promulga, según registro oficial N.- 388, de fecha 5 de noviembre del año 2015, con la cual se extingue el Cuerpo de Bomberos de Zamora, como una institución adscrita a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, de esta forma se terminan 28 años de servicio al Cantón Zamora, para iniciar su nueva vida jurídica como una Empresa Pública del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Zamora.

### **3.1.1 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 1 DE LA ORDENANZA DE CREACIÓN CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP.**

Es necesario para mejorar la comprensión del presente artículo hacer un recorrido por las entidades estatales que han tenido bajo sus competencias la responsabilidad de la adscripción del Cuerpo de Bomberos Ecuador, siendo en sus inicios una competencia del extinto Ministerio de Bienestar Social, como determina la Ley de Defensa Contra Incendios que a continuación se detalla:

Art. 1.- El Servicio de Defensa contra Incendios lo hará el Ministerio de Bienestar Social a través de los cuerpos de bomberos, de acuerdo con esta Ley y su Reglamento General. (Ley de Defensa Contra Incendios, 1979)

El ministerio de bienestar social, desarrollaba esta competencia a través de la rectoría nacional de los Cuerpos de Bomberos del País y de conformidad como lo establecía la Ley de defensa contra incendios como a continuación se señala:

Art. 2.- Corresponde al Ministro de Bienestar Social:

1. Velar por el cumplimiento de esta Ley y sus reglamentos, y por el progreso de los cuerpos de bomberos;

2. Absolver las consultas de las jefaturas de zona bomberiles y dirimir las controversias que se suscitaren entre estas entidades;
3. Aprobar los presupuestos de los cuerpos de bomberos, que remitan los jefes de zona;
4. Nombrar, a petición de los jefes de zona, a los primeros jefes de los cuerpos de bomberos, de la terna enviada por el Consejo de Administración y Disciplina de la respectiva zona;
5. Crear escuelas y organizar cursos de formación y capacitación profesional para el personal de bomberos;
6. Solicitar en cualquier tiempo, a la Contraloría General del Estado; la práctica de auditorías a los cuerpos de bomberos; y,
7. Las demás funciones y atribuciones que determinen la ley y los reglamentos. (Ley de Defensa Contra Incendios, 1979)

Bajo estas funciones el Ministerio de Bienestar social ejercía la rectoría nacional del servicio de prevención y mitigación de incendios, en la que los Cuerpos de Bomberos del Ecuador, principalmente en la aprobación de los presupuestos anuales, designaciones de jefes de bomberos y con la creación de escuelas de bomberos en las principales zonas bomberiles como son de las ciudades Quito, Guayaquil y Cuenca.

Posteriormente con fecha 14 de abril de 2009, se emite Decreto Ejecutivo 1670 por parte del presidente constitucional de la Republica del Ecuador Econ. Rafael Correa Delgado, en el cual se traspasan las competencias del Ministerio de Bienestar Social, a la secretaria Nacional de Gestion de Riesgos, para que ejerza la rectoría nacional de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador. De conformidad como a continuación se establece:

Art. 1.- Asignar a la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgo las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones que la Ley de Defensa Contra Incendios establece para el Ministerio de Bienestar Social, hoy Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES. Todo esto, sin perjuicio de la transferencia de competencias efectuadas a los diversos municipios del país, que se ratifican. (República, 2009)

Bajo esta normativa los Cuerpos de Bomberos del Ecuador cumplían sus funciones bajo la rectoría nacional de la Secretaria Nacional de Gestion de Riesgos, con los cuales por tener una naturaleza común, desarrollaban proyectos de seguridad ciudadana en temas relacionados a la capacitación y formación ciudadana en materia de reducción de riesgos y desastres.

Posteriormente se procede por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Zamora a desarrollar la Ordenanza De Creación Y Funcionamiento De La Empresa Pública del Cuerpo De Bomberos Del Gad Municipal De Zamora E.P, la cual entra en vigencia según Registro Oficial N.- 388 de fecha 5 de noviembre del año 2015, en la que se establece en su ARTÍCULO primero la constitución de la empresa como persona jurídica de derecho público que busca activamente la prevención y extinción del fuego y atención de emergencias que involucren rescate de victimas, como se determina a continuación:

Art. 1.- Constitución.- Se constituye la Empresa Pública del Cuerpo de Bomberos Municipal de Zamora "CBGADMZ E.P." para la prevención, protección, socorro, extinción de incendios y atención de emergencias en el cantón Zamora, como persona jurídica de derecho público, con autonomía patrimonial, legal, administrativa, económica, financiera y técnica. Se regirá por los principios de eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. Se la conocerá también a la Empresa Pública del Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora por las siglas "CBGADMZ E.P." (Zamora, 2015)

Con esta nueva forma jurídica se extingue la Institución Cuerpo de Bomberos Zamora, y se inicia una nueva etapa con vida jurídica bajo la normativa de la Ley Organica de Empresas Públicas, las cual desde esta visión empresarial se viene desempeñando hasta la presente fecha. Con la vigencia de esta ordenanza, se trage de la Ley de Defensa Contra Incendios y sus artículos en cuanto a la constitución de los Cuerpos de Bomberos de Ecuador, en el caso específico del Cantón Zamora, el Cuerpo de Bomberos encontró en esta nueva visión un enfoque diferente y no acorde a la organización disciplinaria similar en sus características castrenses a la del Ejército o Policía Nacional.

Es preciso conocer que con fecha 19 de 21 de Junio de 2017 , se emite por parte de la Asamblea Nacional el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, en la que se establece un nuevo marco jurídico para la organización y funcionamiento de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador.

**Art. 1.- Objeto.-** El presente Código tiene por objeto regular la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, con fundamento en los derechos, garantías y principios establecidos en la Constitución de la República. (Asamblea Nacional. COESCOP, 2017)

En síntesis los Cuerpos de Bomberos del Ecuador, durante su vida jurídica han sufrido cambios en su rectoría nacional, siendo en sus inicios competencia del Ministerio de Bienestar Social, posteriormente de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, sin perjuicio de las competencias que mediante el Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía y Descentralización, se otorgan a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, para la gestión de prevención y mitigación de incendios.

Bajo este lineamiento en el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, establece ya criterios específicos en cuanto a la naturaleza de los cuerpos de bomberos de conformidad como a continuación se detalla:

**Art. 274.- Naturaleza.-** Los Cuerpos de Bomberos son entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, que prestan el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, así como de apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico. Asimismo efectúan acciones de salvamento con el propósito de precautelar la seguridad de la ciudadanía en su respectiva circunscripción territorial. Contarán con patrimonio y fondos propios, personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa.

Los recursos que les sean asignados por Ley se transferirán directamente a las cuentas de los Cuerpos de Bomberos. (Asamblea Nacional. COESCOP, 2017)

La entrada en vigencia del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, ha generado en gran medida una luz para la estructura orgánica de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador, ya que este define claramente los roles que tendrán en cuenta a la gestión y rectoría tanto nacional como local, brindando seguridad en los procedimientos administrativos a seguir por los entes rectores, como es el caso de la Secretaría de Gestión de Riesgos y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

**Art. 275.- Rectoría Nacional y Gestión Local.-** El servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios es parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, cuya rectoría es ejercida por la autoridad nacional competente en materia de gestión de riesgos. La gestión del servicio contra incendios en cada territorio cantonal corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en articulación con las políticas, normas y disposiciones que emita el ente rector nacional, la ley que regula la organización territorial, autonomía y descentralización y lo establecido por el Consejo Nacional de Competencias. (Asamblea Nacional. COESCOP, 2017).

Con lo antes expuesto se puede tener una visión más clara y profunda de los cambios que la Institución Bomberil ha sufrido en cuanto a la administración por los entes de la rectoría y gestión nacional, la creación de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, contraviene lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, ya que los municipios deben velar por la gestión de prevención, mitigación y extinción de incendios, respetando la autonomía, administrativa, financiera y operativa de los cuerpos de bomberos ya que son instituciones públicas, las cuales al cambiar su denominación jurídica, se afecta la estructura orgánica de la misma.

### **3.1.2.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 8 DE LA ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA ORDENANZA DE CREACIÓN CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP.**

Las Empresas Públicas cuentan con una estructura organizacional propia, de conformidad a lo que se establece en la Ley Organica de Empresas Públicas, con esto la presente norma pretende establecer en su estructura una pirámide jerárquica en la cual se consolide los procesos internos y se de la legalidad correspondiente a los actos administrativos que se desarrollan en sus funciones.

Art. 6.- ORGANIZACION EMPRESARIAL.- Son órganos de dirección administración de las empresas públicas:

1. El Directorio; y,
2. La Gerencia General. (Zamora, 2015)

En cumplimiento al nuevo marco jurídico, se establece en la Ordenanza de Creación y Funcionamiento del Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, la nueva estructura jerárquica de conformidad a la ley organica de empresas públicas.

**Art. 8.- La Estructura.** La Empresa Pública del Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora "CBGADMZ E.P.", estará acorde con los objetivos y funciones que se determinen en la presente ordenanza, en la Ley de Empresas Públicas, Ley de Defensa Contra Incendios y sus Reglamentos. Para cumplir con sus objetivos contará con los siguientes niveles jerárquicos:

1. El Directorio.
2. Consejo de Administración y Disciplina
3. El Gerente;
4. Las Unidades:
  - 4.1 Técnica y operativa.
  - 4.2 Administrativa Financiera

## Servicios Preventivos (Zamora, 2015)

La ley de defensa contra incendios, norma específica para la administración y organización de los cuerpos de bomberos del país determina una estructura piramidal, la misma que organiza las dependencias en función a las labores que cada una realiza como a continuación se detalla:

Art. 10.- Las Jefaturas de Zona de los Cuerpos de Bomberos del País están obligadas a crear su grupo asesor de expertos en las siguientes áreas:

1. Personal;
2. Prevención, protección y planificación contra incendios;
3. Instrucción y operación;
4. Logístico; y,
5. Otras. (Ley de Defensa Contra Incendios, 1979)

Al ser una estructura jerarquizada por las propias características castrenses y disciplinarias de la institución bomberil, la cual se maneja por medio de grados los cuales generan roles y define perfiles en los servidores bomberiles, se otorgan grados en nivel de la antigüedad establecida en el respectivo escalafón y hoja de servicio del personal de bomberos.

Art. 16.- Para el caso previsto en el Art. 5. de la Ley, los oficiales y tropa de los Cuerpos de Bomberos tendrán los siguientes grados equivalentes:

- a) Primer Jefe, Coronel;
- b) Segundo Jefe, Teniente Coronel;
- c) Jefe de Brigada, Mayor;
- d) Comandante de Compañía, Capitán;
- e) Ayudante Primero, Teniente;
- f) Ayudante Segundo, Subteniente;
- g) Aspirante, Sub - oficial;
- h) Sargento;
- i) Cabo;
- j) Bombero raso, Soldado. (Ley de Defensa Contra Incendios, 1979)

La estructura organizacional de la empresa publica cuerpo de bomberos del GAD Municipal de Zamora trasgrede directamente a la normativa especifica Ley de Defensa Contra Incendios y su Reglamento para la administración y organización de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador, esto de forma indirecta a generado una falta de mando técnico en la atención de emergencias.

Es necesario comprender que el cambio de mando técnico y de jerarquía en el desarrollo de operaciones bomberiles genera una desconfianza en los procesos de atención y conformación de equipos de intervención, como es el caso del comando de incidentes el cual debe estar a cargo del personal de mayor jerarquía y antigüedad, que conozca efectivamente de las actividades a desarrollar y emita bajo su responsabilidad las ordenes y disposiciones a seguir y ejecutar, antes, durante y después de la atención de emergencias.

La entrada en vigencia delCodigo Organico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, a partir del 21 de junio del 2017, se deroga estos artículos y se establece una nueva estructura organica para los cuerpos de bomberos del Ecuador, ya que se suprimen los grados por una nueva tabla jerarquica y de responsabilidades tanto para los roles de dirección, coordinación y mando técnico.

**Art. 280.-** Estructura de la Carrera.- La estructura orgánica de los niveles de gestión del personal de los Cuerpos de Bomberos, es la siguiente:

<b>NIVEL</b>	<b>ROL</b>	<b>GRADOS</b>
DIRECTIVO	Conducción y Mando	Jefe de Bomberos
		Subjefe de Bomberos
	Coordinación	Inspector de Brigada.
TÉCNICO OPERATIVO	Supervisión Operativa	Subinspector de Estación
	Ejecucion Operativa	Bombero 4
		Bombero 3

		Bombero 2
		Bombero 1

(Asamblea Nacional. COESCOP, 2017)

Con esta nueva estructura organica los cuerpos de bomberos del ecuador se modernizan y actualizan los respectivos manuales de descripción y valoración de puestos institucionales y buscan en su personal bomberil el cumplimiento de perfiles acordes a la administración pública. Sin embargo esta norma causo por parte de los Gobiernos Autonomos Descentralizados Municipales, interpretaciones erróneas, por lo que la Secretarian Nacional de Gestion de Riesgos en calidad de rectora nacional de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador, establece la Resolución SGRE-006-2020, como instrumento que permita la homologación de los grados bomberiles acorde a la nueva estructura organica, y se evite en gran medida la otorgación de grados superiores ha personas ajenas a la carrera bomberil.

### **3.1.3.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 9 DE LA CONFORMACIÓN DEL DIRECTORIO DE LA EMPRESA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP.**

La empresa pública cuerpo de bomberos del GAD Municipal de Zamora, acogíendose a la estructura organizacional empresarial que determina la Ley Organica de Empresas Públicas, establece en la ordenanza creación de La Empresa Pública del Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora "CBGADMZ E.P.", la correspondiente conformación del directorio, el cual a través de sus políticas diriguiran los rumbos de esta naciente empresa.

**Art. 9.- De La Conformación.-** El Directorio del Cuerpo de Bomberos es la máxima autoridad y tendrá bajo su responsabilidad la determinación de políticas y directrices; y estará integrado por:

1. El Alcalde/Alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zamora o su delegado/a, quién será su Presidente, votará en todas las sesiones y tendrá voto dirimente;

2. Un/a Concejal/a designado/a por el Concejo Municipal de Zamora,
3. El Director o Directora de Planificación Municipal o su delegado;
4. El gerente o delegado/a de la Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado de Zamora.
5. Un/a representante de todos/as los Presidentes de los GAD's parroquiales del cantón Zamora.

Los miembros del directorio señalados en los numerales 2,3 y 4 ejercerán su dignidad el periodo de tiempo del Alcalde; y, el representante de los gobiernos parroquiales mientras dure su representación será designado para un periodo de dos años. (Zamora, 2015)

Con la aprobación de este artículo, se contraviene directamente lo establecido en la norma específica para la administración y organización de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador, constituyéndose en una vulneración de la jerarquía de la norma, ya que la Ley de Defensa Contra Incendios, establece ya una organización definida para el mando y generación de políticas técnicas para la ejecución y desarrollo de los cuerpos de bomberos, a continuación se detalla la conformación del Consejo de Administración y Disciplina:

Art. 8.- En los cuerpos de bomberos de las demás capitales de provincia existirá un Consejo de Administración y Disciplina integrada por:

- El Primer Jefe, que lo presidirá;
- Un representante de los propietarios de predios urbanos, designado por el Ministro de Bienestar Social;
- Un representante de la Municipalidad;
- El Jefe Político; y, El oficial superior más antiguo de dichos cuerpos de bomberos. (Ley de Defensa Contra Incendios, 1979)

Con esta estructura se desarrollaron los cuerpos de bomberos durante muchos años, hasta la llegada y entrada en vigor del nuevo ordenamiento jurídico, que a partir del año 2017 se desarrollo estableciendo una nueva estructura jerarquica para la toma de descisiones en el ámbito de la gestión política y técnica, en tal

virtud se establece en el COESCOP, el siguiente artículo que a continuación se detalla:

Art. 281.- Comité de Administración y Planificación.- Cada Cuerpo de Bombero contará con un Comité de Administración y Planificación integrado por:

- a) La máxima autoridad del Cuerpo de Bomberos, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente;
- b) El servidor responsable de la Unidad de Planificación del Cuerpo de Bomberos o en caso de no haberlo, la máxima autoridad del nivel técnico operativo de dicha entidad;
- c) El concejal que presida la Comisión relacionada con los Cuerpos de Bomberos; y,
- d) El servidor responsable de la Unidad de Planificación o el funcionario de la Unidad de Gestión de Riesgo del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.

Su funcionamiento operativo se establecerá en la normativa que para el efecto apruebe el Comité. (Asamblea Nacional. COESCOP, 2017)

El COESCOP establece una nueva figura de organización como es el caso del comité de administración y planificación, el cual en sus características y funciones es muy similar al extinto consejo de administración y disciplina, el cual tiene la función de vigilar el accionar de la entidad bomberil, y de brindar legalidad a los actos administrativos que se desarrollen.

En tal virtud, las decisiones administrativas de mayor relevancia para la institución cumple con la de informar a la mayoría de los miembros y deben contar con la aprobación del mismo, previo debate para ser ejecutadas siguiendo los procedimientos legalmente establecidos para el caso de compras públicas o en el caso de manejo del personal.

### **3.1.4.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 15 DE LOS DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL DIRECTORIO DE LA EMPRESA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP.**

La ordenanza de creación de la empresa pública cuerpo de bomberos del GAD Municipal de Zamora, establece que el máximo ente de la empresa municipal, tendrá atribuciones y funciones, las cuales van encaminadas a establecer las políticas de gestión pública, así como también regular y controlar los planes y proyectos empresariales de inversión y vigilar el cumplimiento de los objetivos propios de la empresa pública cuerpo de bomberos Zamora. De conformidad como detalla el siguiente ARTÍCULO :

Art. 10.- Funciones y atribuciones del Directorio.- Son funciones y atribuciones del Directorio, las siguientes:

1. Establecer las políticas y metas de la Empresa, en concordancia con las políticas nacionales, regionales, provinciales o locales formuladas por los órganos competentes y evaluar su cumplimiento;
2. Aprobar los programas anuales y plurianuales de inversión y reinversión de La Empresa Pública del Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, "CBGADMZ E.P." de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Zamora;
3. Conocer y aprobar las reformas presupuestarias de la Empresa Pública;
4. Aprobar las políticas aplicables a los planes estratégicos, objetivos de gestión, presupuesto anual, estructura organizacional y responsabilidad social corporativa;
5. Aprobar el Presupuesto General de la Empresa y evaluar su ejecución, así como ponerlo a consideración del Concejo Municipal, para su conocimiento.
6. Aprobar el Plan Estratégico de la empresa elaborado y presentado por la Gerencia, y evaluar su ejecución;
7. Aprobar y modificar el Orgánico Funcional de la Empresa sobre la base del

proyecto presentado por el Gerente;

8. Conocer los reglamentos internos presentados por la gerencia de la empresa para el cumplimiento de sus objetivos y las reformas correspondientes;
9. Autorizar la contratación de los créditos o líneas de crédito, así como las inversiones que se consideren necesarias para el cumplimiento de los fines y objetivos empresariales, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas y su Reglamento y a la normativa interna de la "CBGADMZ E.P."
10. Autorizar la enajenación de bienes de la empresa de conformidad con la normativa aplicable desde el monto que establezca el directorio;
11. Conocer y resolver sobre el Informe Anual de la o el Gerente, así como los Estados Financieros de la empresa pública con corte al 31 de diciembre de cada año;
12. Resolver y aprobar la fusión, extinción o liquidación de la empresa pública;
13. Nombrar al o la Gerente, de una terna propuesta por el Alcalde o alcaldesa del cantón Zamora, y sustituirlo si fuere el caso
14. Nombrar al Jefe/a de la Unidad Técnica Operativa, de una terna propuesta por el Concejo de Administración y Disciplina, y sustituirlo si fuere el caso.
15. Las demás que le asigne la Ley de Empresas Públicas, su Reglamento General, leyes afines y la reglamentación interna de la empresa. (Zamora, 2015)

Estas son las funciones y atribuciones del directorio de la empresa pública cuerpo de bomberos del GAD municipal de Zamora, las cuales fueron de base legal para el nombramiento del gerente de esta empresa, y más actos administrativos como la contratación de personal administrativo y operativo, es preciso hacer conocer que las jefaturas de las unidades Administrativa Financiera, fueron asumidas por un profesional a fin y la jefatura técnica operativa fue encargada al personal de bomberos de carrera, sin embargo no se

nombro titular hasta la presente fecha, ocasionando en gran medida la perdida del respeto a las jerarquías bomberiles.

En este contexto la ley de defensa contra incendios, establece unas funciones especificas para el máximo ente rector de los cuerpos de bomberos en la localidad como es el consejo de administración y disciplina, los cuales tenian las funciones que a continuación se detallan:

**Art. 10.-** Corresponde a los consejos de administración y disciplina:

1. Velar por la correcta aplicación de esta Ley y de sus reglamentos;
2. Vigilar la gestión administrativa y económica de la Institución;
3. Elaborar los proyectos de presupuesto y darles el trámite legal respectivo;
4. Resolver los casos de jubilación, montepío y más beneficios sociales para quienes no fueren afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y los de premios, recompensas y gratificaciones para los miembros de la Institución, de acuerdo con el Reglamento respectivo;
5. Resolver los casos disciplinarios que se sometan a su consideración;
6. Autorizar las adquisiciones que pasen de 50 salarios mínimos vitales, observándose, según los casos, las respectivas normas de la Ley de Contratación Pública;
7. Conceder licencia por más de treinta días a los miembros representantes que no formen parte del cuerpo de bomberos; y,
8. Lo demás que determinen la ley y los reglamentos. (Ley de Defensa Contra Incendios, 1979).

El Consejo de Administración y Disciplina como ente máximo de control y rector local de la gestión de los cuerpos de bomberos de cada jurisdicción cantonal, desarrollan la función de vigilar el cumplimiento de la Ley de Defensa Contra Incendios y su respectivo reglamento, aprobación de adquisiciones que sobrepasen los 50 salarios básicos unificados y además de resolver problemas disciplinarios que deban someterse a un juzgamiento interno.

Es preciso manifestar que en cuanto a los procesos internos disciplinarios el consejo de administración y disciplina emitía resoluciones las cuales debían ser de estricto cumplimiento de los servidores bomberiles.

En la actualidad la figura de Consejo de Administración y Disciplina, fue remplazada arbitrariamente por la de un directorio, de conformidad a lo que establece la ordenanza de creación y funcionamiento del Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, dejando sin funciones y sin la capacidad de crear insumos administrativos. Sin embargo el COESCOP, determina una nueva estructura que reemplaza al Consejo de Administración y Disciplina, derogando el articulado antes mencionado y estableciendo uno nuevo para las atribuciones del Comité de Planificación como a continuación se detalla:

**Art. 282.- Atribuciones.-** Le corresponde al Comité de Administración y Planificación:

1. Aprobar la planificación estratégica institucional, el presupuesto institucional y sus reformas;
2. Supervisar la gestión administrativa y económica de la institución;
3. Aprobar los valores económicos que recibirá el cuerpo de bomberos conforme a la normativa vigente;
4. Conferir reconocimientos y estímulos no económicos a los bomberos remunerados y voluntarios; y,
5. Las demás que se establezcan en el respectivo reglamento. (Asamblea Nacional. COESCOP, 2017).

Con esta nueva regulación de funciones y atribuciones de los comités de administración y disciplina, se busca establecer lineamientos claros para la planeación estratégica de la institución bomberil, evitando las malas interpretaciones legales de las autoridades seccionales en cuanto al presupuesto anual de los cuerpos de bomberos y más aun en la utilización de estos recursos destinados para la protección y prevención de riesgos ocasionados por fuego, en actividades ajenas a sus obligaciones.

### **3.1.5.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 18 DEL GERENTE DEL DIRECTORIO DE LA EMPRESA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP.**

En la presente ARTÍCULO de la ordenanza de creación de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, se conforma con los principios propios de una empresa pública, en tal virtud se establece responsabilidades para la designación de gerente, este ultimo como autoridad administrativa y operativa de la entidad bomberil, como a continuación se destalla:

Art. 18.- Del Gerente.- El Gerente de "CBGADMZ E.P." será designado por el Directorio de fuera de su seno, quien ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la empresa y será, en consecuencia, responsable de la gestión empresarial, administrativa, económica-financiera, comercial y de servicios; por el periodo de dos años, pudiendo ser reelegido por otro periodo igual (Zamora, 2015)

La designación de Gerente se debe realizar mediante acto administrativo propio dictado por el Directorio de la Empresa Pública, este ultimo es escogido de una terna de candidatos que cumplen ciertos requisitos y demuestren la idoneidad para las funciones que debe realizar.

En el caso de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, se resolvió por parte del directorio de la misma no considerar a ningún bombero con formación y carrera de servicio, y se otorgo el nombramiento de gerente a una persona particular a la institución, la misma que no conocía aspectos técnicos bomberiles, ocasionando la perdida de la pirámide de mando y por ende la organización en la atención de las emergencias y siniestros.

La Ley de Defensa Contra Incendios, establece artículos específicos en cuanto a las responsabilidades del Jefe del Cuerpo de Bomberos, (en la actualidad artículos derogados por el coescop) anteriormente vigentes a la fecha se expedición de la ordenanza de creación y funcionamiento de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos Zamora.

Art. 18.- Los primeros jefes de los cuerpos de bomberos serán nombrados por el Ministro de Bienestar Social, de la terna enviada por el respectivo Consejo de Administración y Disciplina, la que debe estar conformada por oficiales superiores, en orden jerárquico.

En los cuerpos de bomberos profesionales, únicamente el Segundo Jefe y los jefes de brigada podrán constar en la terna. (Ley de Defensa Contra Incendios, 1979).

Bajo estos lineamientos jurídicos se nombraban los primeros jefes de los cuerpos de bomberos a nivel nacional, los cuales debían cumplir ciertos requisitos establecidos en la misma normativa específica para los cuerpos de bomberos, en la cual se daba valor agregado a las antigüedades y méritos obtenidos durante los años de servicio en la carrera bomberil, así como el respeto a los grados del personal, con el fin de garantizar la carrera de todos los miembros y evitar insubordinaciones de los mismos.

En el Reglamento Orgánico Operativo y Régimen Interno y Disciplina de los Cuerpos de Bomberos del País, la responsabilidad específica.

Art. 88.- Representación legal.- El Jefe del Cuerpo de Bomberos es el representante legal y el ejecutivo de la institución y podrá intervenir en actos, contratos, convenios, que lo obliguen, así como comparecer en juicios. (Ley de Defensa Contra Incendios, 1979)

La Ley de Defensa Contra Incendios, norma específica para los cuerpos de bomberos fue vigente hasta el año 2017, fecha de publicación del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y orden Público, luego de esto fue derogada parcialmente por este último, quedando aun en vigencia ciertos

articulados los cuales en cierta forma se contraponen al COESCOP y a la Ordenanza de Creación y Funcionamiento de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora.

Como se analiza la Ordenanza de Creación y Funcionamiento de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, trasgrede artículos ya definidos en cuanto a la organización de la Institución Bomberil, por esta razón se crea una suerte de falta de mando institucional, ya que los principios empresariales no son similares a los principios dentológicos y de vocación que rigen a la institución bomberil desde sus inicios los cuales son eminentemente voluntarios.

### **3.1.6.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 19 REQUISITOS PARA SER GERENTE DE LA EMPRESA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA EP.**

Un acto fundamental para el funcionamiento de la empresa pública cuerpo de bomberos es el nombramiento de la primera autoridad, la cual debe desarrollar actos administrativos consecuentemente con la misión y visión empresarial en beneficio de la misma y la concepción de los objetivos determinandos, en tal aspecto el directorio procedió en su momento a nombrar un gerente cumpliendo los siguientes requisitos:

Art. 19.- Requisitos para ser Gerente:

1. Acreditar título de tercer nivel;
2. Acreditar conocimiento y experiencia vinculados a la actividad de la empresa; y,
3. Otros que determine la Ley. (Zamora, 2015)

Una vez ejecutado el acto de nombrar gerente, el jefe de bomberos legalmente posesionado por la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos, es agradecido y dejado sin funciones ya que la representación legal debe realizarla el gerente posesionado, con esto se determina una vulneración de la norma expresa como

es la Ley de Defensa Contra Incendios y sus reglamentos ya que por la norma específica se otorga la representación legal de la institución Bomberil al jefe del Cuerpo de Bomberos y por la Ordenanza de Creación de Funcionamiento de la Empresa Cuerpo de Bomberos Zamora otra al gerente nombrado.

En tal virtud la aplicación de la ordenanza antes mencionada deribo en procesos legales por vulneración de derechos laborales del servidor bomberil que cumplia las funciones de jefe del Cuerpo de Bomberos de Zamora.

La Ley de Defensa Contra Incendios es clara y precisa en cuanto a lo referente al acto de nombrar jefe del cuerpo de bomberos y como se lleva a cabo el proceso de nombramiento, por ende el máximo ente rector de los cuerpos de bomberos previo al escrutinio de las carpetas de los servidores de mayor jerarquía, designa una terna para que el Ministerio Rector en uso de sus facultades nombre al Jefe.

Art. 18.- Los primeros jefes de los cuerpos de bomberos serán nombrados por el Ministro de Bienestar Social, de la terna enviada por el respectivo Consejo de Administración y Disciplina, la que debe estar conformada por oficiales superiores, en orden jerárquico.

En los cuerpos de bomberos profesionales, únicamente el Segundo Jefe y los jefes de brigada podrán constar en la terna. (Ley de Defensa Contra Incendios, 1979).

A su vez en el Reglamento Organico Operativo y de Regimen Interno y Disciplina de los Cuerpos de Bomberos del País, brinda mayor legalidad al acto desarrollado para ejecutar el nombramiento de los jefes de los cuerpos de bomberos, previo a la decisión del Ministerio de Bienestar social y posteriormente de la Secretaria de Gestion de Riesgos.

Art. 27.- Nombramientos de primeros jefes.- Los primeros jefes de los cuerpos de bomberos serán nombrados por el Ministro de Bienestar Social mediante acuerdo ministerial. (Ley de Defensa Contra Incendios, 1979)

Posteriormente en el Coescop, se brinda una nueva metodología para la designación del primer jefe del cuerpo de bomberos, en la que se determina como acto administrativo exclusivo del alcalde la designación de la primera autoridad, siendo valorada su función en el periodo de dos años y podrá ser reelegido.

**Art. 248.-** Máxima autoridad del nivel directivo.- La máxima autoridad del nivel directivo será elegida mediante una terna de candidatos compuesta por las y los servidores de mayor jerarquía y antigüedad del nivel directivo de cada entidad, previo informe de cumplimiento de requisitos emitido por la Comisión de Calificaciones y Ascensos. La terna será elaborada y enviada por la Comisión para la designación de la máxima autoridad de la institución rectora nacional en el caso de las entidades complementarias de seguridad del Ejecutivo y la local para aquellas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos.

Para las entidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados el nombramiento de la máxima autoridad de la carrera se realizará mediante acto administrativo de la alcaldesa o el alcalde. En el caso de mancomunidades el nombramiento lo realizará el respectivo órgano colegiado. (Asamblea Nacional. COESCOP, 2017).

Como se puede analizar en el acápite anterior, desde el año 2017, el acto de nombrar jefe de bomberos es un acto administrativo exclusivo de la autoridad municipal, previo validación de requisitos en la calificación de la terna de los oficiales mas antiguos y que cumplan con los requisitos previstos para estos efectos.

El Jefe del Cuerpo de Bomberos nombrado, deberá en el lapso de dos años de servicio ser evaluado por la autoridad municipal y si la gestión realizada durante este periodo es productiva será ratificado por un periodo de dos años más, de no ser efectiva la ratificación volverá a ocupar el cargo inmediato inferior en el escalafón de servicios, pudiendo por otra autoridad municipal volver a ubicarse en el puesto de jefe de bomberos, esto con el fin de garantizar el ejercicio de la

carrera bomberil y procurar que el servidor bomberil concluya su carrera de servicio y llegar a la jubilación.

La profesión de Bombero, requiere un alto grado de vocación y compromiso para con la ciudad a la que pertenece el servidor, así como un amplio espíritu de patriotismo y de altruismo para el desarrollo de misiones que se presenten en el ámbito nacional e internacional por eventos adversos ya sean estos naturales como antrópicos, del bombero la abnegación en sus actos de servicio generan la disciplina conductual correspondiente en el cumplimiento y desarrollo de misiones de rescate, búsqueda y salvamento a la que se sometan, por estas características de sus labores no pueden sujetarse a otras normativas legales a las de un trabajador ya que el bombero no labora 8 horas, se desarrolla en ambientes agrestes y peligrosos por su naturaleza que es la del combate del fuego, en este aspecto el ordenamiento del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Ley de Defensa Contra Incendios, acogen ciertos beneficios y estímulos para estos servidores.

La carrera se establece en forma piramidal en la cual de existir un vacío de mando técnico, el inmediato inferior tiene la plena capacidad técnica de asumir estas responsabilidades y desempeñarlas acogiéndose a los protocolos y procedimientos adecuados, dictando órdenes y disposiciones con base al conocimiento técnico y la buena utilización de la experiencia del servidor bomberil. La incorporación de personal no preparado en la profesión o por compromisos políticos asuma estas funciones degenera el espíritu de vocación y de mando jeraquizado que la Institución Bomberil posee.

## **CONCLUSIONES:**

- Se puede concluir que el acto legislativo del Concejo Municipal de Zamora en la creación de la Ordenanza de Funcionamiento de La Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal De Zamora, contraviene y vulnera el principio de jerarquía de las normas establecido en la Constitución de la República del Ecuador, en conformidad a lo que en acápites anteriores se ha analizado y se ha podido demostrar.
- La acción de adscribir los Cuerpos de Bomberos, corresponde al Concejo Municipal mediante una ordenanza de adscripción, entendiéndose esta como el acto de incorporar o sumar una entidad a otra, de forma conjunta respetando los lineamientos y parámetros del marco legal vigente como es los establecidos en la Ley de Defensa Contra Incendios, ley vigente hasta el año 2017, y posteriormente derogada en forma parcial por el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.
- La adscripción de la Institución Bomberil no debe entenderse como una Empresa Pública Municipal de servicios, ya que estos, no cotizan la atención de emergencias por incendio, o diferentes actuaciones, no poseen en sus planillas el valor de ingreso por siniestro o emergencia atendida, por tanto es innecesario afectar su estructura legal y de valores dentológicos con la adopción de otros marcos normativos específicos para la función de entidades que pertenecen a los GAD Municipales.
- Los principios establecidos en la Ley Orgánica de Empresas Públicas no son acordes a los principios jerárquicos y disciplinarios establecidos para la correcta aplicación y funcionamiento de los Cuerpos de Bomberos del Ecuador, ya que estos últimos tienen aspectos disciplinarios propios según sus procesos internos, para el ingreso, la carrera y posterior jubilación de los miembros de esta institución.

## RECOMENDACIONES

- Se recomienda que los actos legislativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, como es el caso de las ordenanzas, deben sujetarse estrictamente a las normativas vigentes y observar en su elaboración los preceptos constitucionales como es el principio de jerarquía de las normas, el principio de legalidad, entre otras normativas conexas, con la finalidad de no trasgredir o vulnerar otros cuerpos normativos.
- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, en cumplimiento a las competencias exclusivas que determina la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Ley de Defensa Contra Incendios, Resolución del Consejo Nacional de Competencias N.0010-CNC-2014, deben garantizar y mejorar el servicio de prevención y mitigación de incendios y mas eventos de emergencia causados por el hombre o la naturaleza, fortalecer las instituciones Bomberiles mediante ordenanzas de adscripción que no se contrapongan su normativa, y crear nuevas ordenanzas que cumplan con lo que determinan los reglamentos en cuanto a la seguridad contra incendios en eventos masivos y en construcción de bienes inmuebles.
- Respetar el marco legal propio de los Los Cuerpo de Bomberos del Ecuador el cual es establecido para su organización, funcionamiento y desarrollo de las competencias de prevención y mitigación de incendios, esta normativa además de ser especifica cumple con regular los procesos internos de formación, carrera, ascensos, promociones y jubilación.
- Incentivar los procesos de formación de carrera bomberil mediante la sujecion de principios contitucionales y derechos humanos, los cuales vayan a fometar la creación de conciencia preventiva ante riesgos y desastres en la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, J. L. (2014). *spentamexico*. Recuperado el 30 de Enero de 2020, de [http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9\(3\)195-204.pdf](http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9(3)195-204.pdf)
- Aparicio, M. (2012). *El valor de la constitución*. Quito: Abya Yala.
- Asamblea Nacional . (16 de 10 de 2009). Ley Organica de Empresas Públicas. Quito, Pichincha, Ecuador: Asamblea Nacional .
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional. C.R.E. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Ecuador: Corporacion y Estudios. Recuperado el 30 de Enero de 2020, de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Asamblea Nacional. COESCOP, 2. (2017). *Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. Quito, Pichincha. Recuperado el 30 de Enero de 2020
- Asamblea Nacional. COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomia y Descentralización*. Quito, Pichincha, Ecuador: EDITOGRAN S.A. Recuperado el 30 de Enero de 2020
- Bulnes, I. (2014). IA IEY oRGÁNICA cONSTITUCIONAL. *rEVISTA cHILENA DE dERECHO*, 67-90.
- Burbano, E. (2015). *El Estado de derecho*. Quito: Quipus.
- Cassagne, J. C. (2004). *Derecho Administrativo II*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Cea, J. (2016). *Revisión d ela teoría constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Concepto.de*. (s.f.). Recuperado el 30 de Enero de 2020, de <https://concepto.de/metodo-inductivo/>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial N° 449. Publicado el 20 de Octubre de 2008.
- De Otto, I. (2017). *Derecho conctitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel.
- Dias, E. (2002). *aprenderly*. Obtenido de <https://aprenderly.com/doc/1549854/acerca-del-valor-moral-de-la-seguridad-jur%C3%ADdica>
- Dromi, J. R. (2011). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Editorial de Ciencia y Cultura.
- Enciclopedia Jurídica*. (2020). Recuperado el 30 de Enero de 2020, de <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/derecho-constitucional/derecho-constitucional.htm>
- García Canales, M. (1985). *Dialnet* . Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/>
- García, E. (2018). *La Constitución como norma jurídica y el tribunal constitucional*. Madrid: Ediciones Civitas S. L.

- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: McGrawHill.
- Jaramillo Arrázola, F. (23 de junio de 2014.). *dialnet*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/ARTÍCULO/4760108.pdf>.
- Ley de Defensa Contra Incendios. (19 de 04 de 1979). Ley de Defensa Contra Incendios. Quito, Pichincha, Ecuador : LA COMISION DE LEGISLACION.
- Lopez, D. (23 de 5 de 2006). *dejusticia.org*. Obtenido de <https://www.dejusticia.org/que-es-la-seguridad-juridica/>
- Lopez, D. (4 de 5 de 2006). *dejusticia.org*. Obtenido de <https://www.dejusticia.org/que-es-la-seguridad-juridica/>
- Lopez, D. (23 de 05 de 2006). *dejusticia.org*. Obtenido de <https://www.dejusticia.org/que-es-la-seguridad-juridica/>
- Lopez, D. E. (23 de 05 de 2006). *dejusticia.org*. Obtenido de <https://www.dejusticia.org/que-es-la-seguridad-juridica/>
- Montaño, J. (2015). *Teoría utópica de las fuentes del derecho ecuatoriano*. Quito: V&M Gráficas.
- Montes, R. I. (2009). *corteidh*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf>
- Mortati, c. (s.f.). *Guías Jurídicas*. Obtenido de [https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUUNTY3NztbLUouLM\\_DzbsMz01LySVAB9oRYciAAAAA==WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUUNTY3NztbLUouLM_DzbsMz01LySVAB9oRYciAAAAA==WKE)
- Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional ecuatoriano y comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pérez Camacho, E. (2016). *Derecho administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Perez luño, a. e. (2000). *LA SEGURIDAD JURÍDICA: UNA GARANTÍA DEL DERECHO Y JUSTICIA* . Obtenido de e-spacio.uned: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-2000-15-48A09575/PDF>
- Pérez Portilla, K. (23 de 03 de 2005). *Repositorio Universitario UNAM*. Obtenido de <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/10505>
- Pérez Royo, B. (2014). *Nueva justicia constitucional*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Perot, P. M. (s.f.). *INCONSTITUCIONALIDAD, LEGALIDAD Y ORDEN JURÍDICO*. Recuperado el 30 de Enero de 2020
- Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F: EDITORES, S.A DE C.V. Recuperado el 30 de Enero de 2020
- Santamaria, R. (2009). *Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM*. Obtenido de [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Torre, Guillermo Cananella de la. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental*. HELIESTAR S.R.L.  
Recuperado el 30 de Enero de 2020, de  
<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina34261.pdf>

Yolanda, G. d. (1999). *unilibreba*. Recuperado el 30 de Enero de 2020, de  
<http://www.unilibrebaq.edu.co/unilibrebaq/images/CEUL/mod3recoleccioninform.pdf>

Zavala Egas, J. (2018). *Derecho constitucional. Tomo I*. Guayaquil: EDINO.

## ANEXOS

Cuenca, 10 de marzo 2021

Que, de acuerdo al software de antiplagio Turnitin, identifica como resultado del trabajo de investigación titulado **"LA POSIBLE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE ORDEN JERÁRQUICO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS, EN LA ORDENANZA DE LA EMPRESA PÚBLICA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA"** del estudiante **ANÍBAL GABRIEL VÁSQUEZ CRIOLLO** con número de cédula **1900602432**; un índice de similitud del 10%.

Es todo cuanto se puede informar.



The screenshot shows a Turnitin report for the student ANÍBAL GABRIEL VÁSQUEZ CRIOLLO. The report title is "LA POSIBLE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE ORDEN JERÁRQUICO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS, EN LA ORDENANZA DE LA EMPRESA PÚBLICA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA". The similarity index is 10%. A pop-up window displays submission details: Identificador de entrega: 1489207647, Fecha de entrega: 17-Jan-2021 08:55PM (UTC-0500), Total de entregas: 1, Nombre del archivo: AN\_GABRIEL\_VASQUEZ\_CRIOLLO.docx, Tamaño del archivo: 322.62K, Suma de caracteres: 104001, Número de palabras: 18626, Total páginas: 70. The right sidebar shows a "Resumen de coincidencias" with a 10% total and a list of 7 sources, each contributing 1% or 2% to the similarity score.

Rank	Source	Similarity
1	corpnetec.int.gob.ec	2%
2	web.google.com	2%
3	Entregado a Universidad	1%
4	www.gadmo.gob.ec	1%
5	www.acepco.com.pe	1%
6	www.monografias.com	1%
7	Entregado a Universidad	1%

Atentamente

FAUSTO  
RICARDO  
BARRERA BRAVO

Firmado digitalmente  
por FAUSTO RICARDO  
BARRERA BRAVO  
Fecha: 2021.03.10  
18:24:00 -05'00'

Dr. Fausto Ricardo Barrera Bravo, Mgs.

## CENTRO DE IDIOMAS

### RESUMEN

El presente trabajo de investigación **"LA POSIBLE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE ORDEN JERÁRQUICO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS, EN LA ORDENANZA DE LA EMPRESA PÚBLICA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA"** Se presenta una inconstitucionalidad al momento de realizar la ordenanza de adscripción del Cuerpo de Bomberos de Zamora por parte del Concejo Municipal del GAD Municipal de Zamora, ya que la misma contraviene claramente el principio del orden jerárquico de las normas, por la no observación de las normativas específicas para la organización de la Institución bomberil, como es el caso de la Ley de Defensa Contra Incendios y su reglamento, la misma que estuvo vigente totalmente hasta el año 2017, para posteriormente ser derogada parcialmente por la vigencia del Código Orgánico de Entidades de Seguridad y Orden Público.

**PALABRAS CLAVES: ADSCRIPCIÓN, INCONSTITUCIONALIDAD, VULNERACIÓN, PRINCIPIO JERÁRQUICO, GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES, CÓDIGO ORGÁNICO DE ENTIDADES DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO.**

## CENTRO DE IDIOMAS

### ABSTRACT

This research work entitled **"POSSIBLE VIOLATION OF THE PRINCIPLE OF HIERARCHICAL ORDER OF APPLICATION OF THE RULES IN THE ORDINANCE OF THE PUBLIC COMPANY FIRE DEPARTMENT OF THE MUNICIPAL DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENT OF ZAMORA"** is presented unconstitutionality at the moment of making the ordinance of the ascription of the Fire Department of Zamora by the Municipal Council of the Decentralized Autonomous Government of Zamora since it evidently contravenes the principle of the hierarchical order of the norms, by not observing the specific regulations for the organization of the firefighting institution, as is the case of the Fire Defense Law and its regulations which was fully in force until the year 2017, to later be partially repealed by the enforcement of the Organic Code of Security and Public Order Entities.

**KEYWORDS: ASCRIPTION, UNCONSTITUTIONALITY, VIOLATION, HIERARCHICAL PRINCIPLE, MUNICIPAL DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENTS, ORGANIC CODE OF SECURITY AND PUBLIC ORDER ENTITIES.**

## CENTRO DE IDIOMAS

Cuenca, 22 de febrero de 2021

**EL CENTRO DE IDIOMAS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA, CERTIFICA QUE EL DOCUMENTO QUE ANTECEDE FUE TRADUCIDO POR PERSONAL DEL CENTRO PARA LO CUAL DOY FE Y SUSCRIBO**



DR. WLADIMIR QUINCHE  
ORELLANA  
Documento certificado digitalmente  
por emergencia sanitaria en Ecuador  
por COVID-19  
Matriz-Cuenca  
2021-02-23 09:45-05:00

**Dr. Wladimir Quinche Orellana Msc.  
SECRETARIO CENTRO DE IDIOMAS**

Cuenca, 18 de enero de 2021

**Señor Doctor**

Ernesto Robalino Peña

**DECANO DE LA UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES**

**Su despacho**

De mis Consideraciones

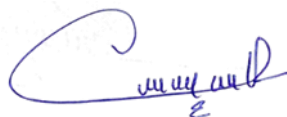
**CARLOS JULIO FAJARDO ROMERO**, docente de la carrera de Derecho de la Universidad Católica de Cuenca, en mi calidad de tutor del estudiante **ANÍBAL GABRIEL VÁSQUEZ CRIOLLO**, con número de cédula **1900602432** quien realizo su Trabajo de Titulación denominado **“LA POSIBLE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE ORDEN JERÁRQUICO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS, EN LA ORDENANZA DE LA EMPRESA PÚBLICA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA.”**, debo informar a usted que dicho trabajo ha sido realizado bajo los parámetros, disposiciones legales y reglamentarias correspondientes al área de Titulación de la Universidad Católica de Cuenca.

De acuerdo al Art. 10 literal C del Reglamento de la Unidad de Titulación de Grado y Programas de Posgrados de la Universidad Católica de Cuenca, previo a la sustentación y defensa el estudiante deberá presentar solicitud para revisión final del trabajo de titulación, dentro de este proceso se le asignaron docentes revisores quienes proporcionaron el criterio de **APROBADO** al antes mencionado Trabajo de Investigación.

Por lo antes expuesto y dando cumplimiento al Reglamento debo de asignar la nota de 40/40 correspondiente a la parte escrita del Trabajo de Titulación, además de emitir mi criterio favorable para que se proceda a la sustentación y defensa del mismo.

Es todo cuanto puedo informar respecto a mis labores como tutor de mentado estudiante.

Atentamente:



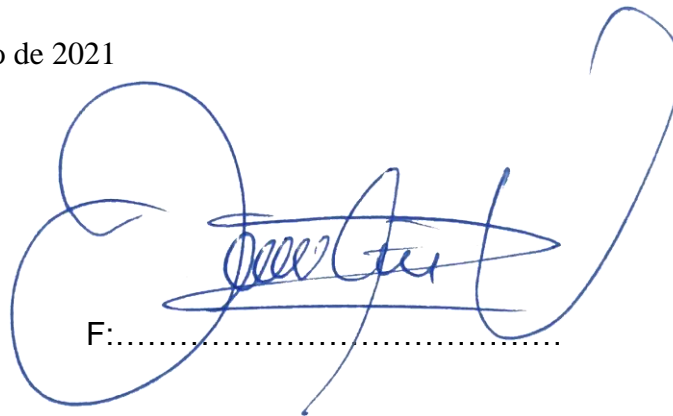
Dr. Carlos Fajardo Romero  
**DOCENTE TUTOR**

## PERMISO DEL AUTOR DE TESIS PARA SUBIR AL REPERTORIO INSTITUCIONAL

Yo, **ANIBAL GABRIEL VASQUEZ CRIOLLO**, con cédula de ciudadanía número **1900602432**, en mi calidad de Autor y Titular de los derechos patrimoniales del Trabajo de Titulación **“LA POSIBLE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE ORDEN JERÁRQUICO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS, EN LA ORDENANZA DE LA EMPRESA PÚBLICA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA”**, de conformidad a lo establecido en el artículo 114 del Código Orgánico de Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, reconozco a favor de la Universidad Católica de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Así mismo autorizo a la Universidad para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Estudios Superiores.

Cuenca, 13 de marzo de 2021



F:.....

EL SECRETARIO DE LA UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES  
DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA

**INFORMA:**

Que, **VASQUEZ CRIOLLO ANIBAL GABRIEL C.C. 1900602432**, de la carrera de **DERECHO** modalidad Distancia, presento su diseño de Trabajo de Titulación con el Título **“LA POSIBLE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE ORDEN JERÁRQUICO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS, EN LA ORDENANZA DE LA EMPRESA PÚBLICA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL DE ZAMORA”**, el mismo que fue aprobado en Sesión de Consejo Directivo de fecha **12 de junio de 2020**, previo a la obtención del Título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República.

Es todo cuanto puedo informar en honor a la verdad remitiéndome, de ser necesario, a los archivos que reposan a mi cargo.

Cuenca, 26 de enero de 2021.

**AB. XAVIER IÑIGUEZ VIVAR, MGS**

<b>Elaborado por:</b>	Ing. Paola Campoverde
<b>Revisado por:</b>	Ab. Xavier Iñiguez Vivar, Mgs
<b>Autorizado por:</b>	Ab. Xavier Iñiguez Vivar, Mgs



AB. XAVIER IÑIGUEZ  
VIVAR  
Documento certificado  
digitalmente por  
Emergencia Sanitaria  
en Ecuador por  
COVID-19  
Cuenca - Ecuador  
2021-01-27  
18:07-05:00



# **UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo

## **UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES**

### **CARRERA DE DERECHO**

**DISEÑO DE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PREVIO A LA  
OBTENCIÓN DE TÍTULO DE ABOGADO DE LOS  
TRIBUNALES DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**

**TÍTULO: "LA POSIBLE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE  
ORDEN JERÁRQUICO DE APLICACIÓN DE LAS  
NORMAS, EN LA ORDENANZA DE LA EMPRESA  
PÚBLICA CUERPO DE BOMBEROS DEL GAD MUNICIPAL  
DE ZAMORA"**

**AUTOR: ANIBAL GABRIEL VASQUEZ CRIOLLO**

**TUTOR: DR. CARLOS JULIO FAJARDO ROMERO MGS**

**FECHA: 21 de mayo de 2020.**

## **Tema**

Derecho Constitucional.

## **Título del proyecto de investigación.**

"La posible vulneración del principio de orden jerárquico de aplicación de las normas, en la ordenanza de la empresa pública Cuerpo de Bomberos del Gad Municipal de Zamora".

## **Marco Conceptual.**

Los Cuerpos de Bomberos en el Ecuador, nace en Guayaquil en el año 1835, por decreto presidencial del Dr. Vicente Rocafuerte, Institución que desde sus inicios es de carácter voluntaria, por lo que en el año de 1930, se declara de carácter Benemérito. En el Cantón Zamora, tiene sus inicios a partir del año 1987, en el que un grupo de zamoranos comprometidos con la ciudad y deseosos de ayudar en los siniestros que se suscitaban, se organizaron bajo el mando de un ilustre ciudadano el señor Profesor. (+)Carlos Alberto Bustamante Palacio.

Posteriormente con la Asamblea Constituyente de 2008, en la Carta Magna se le asigna las competencias exclusivas de extinción de incendios del anterior Ministerio de Bienestar Social, a la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos como ente regulador nacional, y otorga la rectoría local de la gestión de los Cuerpos de Bomberos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. En el año 2015 mediante Registro Oficial N.-388, se crea la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, dando fin a la institución Cuerpo de Bomberos Zamora, terminado su vida jurídica e iniciando otra, la cual tuvo como primer controversia la designación de Gerente, el cual debería realizar la representación legal, de conformidad a lo establecido en la LOEP ( Ley de Empresas Públicas) desconociendo el nombramiento de primer jefe del

Cuerpo de Bomberos Zamora, el cual se encontraba en vigencia y ratificado por la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos. Un problema estructural que se generó fue la designación de los grados jerárquicos del personal, causando malestar y falta de mando técnico como operativo, generando una suerte de insubordinación, y de quebrantamiento de la disciplina y jerarquización de las disposiciones legalmente emanadas por la máxima autoridad, ya que la administración desconocía del mando técnico.

Las Empresas Públicas, tienen como función la entrega de servicios los cuales son compensados con el cobro de tasas, por tanto se generó una cartera de negocios con la venta de servicios, los cuales buscaban satisfacer las necesidades de aumentar los ingresos y de contar con un mayor presupuesto anual en la entidad. Sin embargo esta cartera de negocios y servicios en aplicación de la LOEP (Ley Orgánica de Empresas Públicas) contravenía directamente con la Ley de Defensa Contra Incendios, la cual establece en el artículo 47, que los bienes del cuerpo de bomberos son de uso exclusivo en la misión y visión institucional, que es la de salvar vidas y proteger bienes. Esto devino en el deterioro de los: vehículos, equipos, herramientas y accesorios, de la institución bomberil, los cuales al encontrarse en mal estado o en constante reparación, no cumplían con la razón de su adquisición que es la de servir en situaciones de riesgo o emergencia. Por tanto al descuidar la visión institucional se generó una disminución en la calidad del servicio en atención de emergencias y rescates, sumado a la disminución de personal de bomberos operativos que ocasionó una pérdida de operatividad muy notable. En el segundo año de vida de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, se inició un proceso jurídico como es la acción de protección en contra del nombramiento de Gerente, en el que se solicitaba la ratificación del nombramiento de primer jefe, el cual fue otorgado por el ente rector nacional como es la Secretaria de Gestión de Riesgos, esta acción fue negado en dos instancias por la Corte Provincial de Zamora Chinchipe, ya que se consideró improcedente la petición, ya que la nueva figura era la de Empresa Pública., más no la de Cuerpo de Bomberos

Zamora, ya que esta última está extinta, hasta la presente fecha continúan las desavenencias y desacuerdos entre la administración actual del GAD Municipal de Zamora y el personal del Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora. E.P, por la ejecución de las normativas vigentes para la administración del Cuerpo de Bomberos Zamora.

### **Formulación del problema.**

¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de la vulneración del principio de orden jerárquico de aplicación de las normas, en la creación de la ordenanza de funcionamiento de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora?

### **Objeto de estudio.**

Derecho Constitucional

### **Campo de acción de la investigación.**

Principios Constitucionales, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Ordenanza de Funcionamiento de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora.

### **Líneas de investigación de la carrera.**

Derechos Humanos y Pluralismo Jurídico.

## **Objetivo general.**

Determinar si la creación de la ordenanza de funcionamiento de la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora vulnera el principio de orden jerárquico de aplicación de normas, a través del estudio de la leyes, reglamentos y ordenanzas que regulan este tipo de procesos.

## **Objetivos Específicos.**

- Identificar el marco teórico, jurídico y doctrinario, del principio de seguridad jurídica, y las competencias y atribuciones del GAD Municipal de Zamora.
- Determinar en el ámbito de la aplicación del orden jerárquico de las normas prevista en la Constitución de la República del Ecuador.
- Analizar la inconstitucionalidad de la Creación de la Ordenanza del Cuerpo de Bomberos del Gad municipal de Zamora EP.

## **Tipo de investigación.**

El tipo de Investigación al cual nos basamos es de tipo cualitativo, el método a utilizar será teórico analítico, ya que, permite examinar de forma específica cada uno de los componentes existentes en la presente investigación, logrando así, una conclusión lógica y fundamentada. Para lograr la hipótesis razonada, los instrumentos que permitirán una eficaz correlación de la información, son de expertos jurídicos, los cuales fundamentan sus tesis en pretensiones legales, verificables y aplicables en la realidad social. (Sampieri, 2014)

El autor Hernández Sampieri nos manifiesta lo siguiente sobre el enfoque cualitativo.

La investigación cualitativa se guía por áreas o temas significativos de investigación. Sin embargo, en lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis

preceda a la recolección y el análisis de los datos (como en la mayoría de los estudios cuantitativos), los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Con frecuencia, estas actividades sirven, primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes; y después, para perfeccionarlas y responderlas. (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014)

## **Marco teórico y conceptual.**

### **Derecho Constitucional.**

El Ecuador, al ser un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, se convierte en un estado garantista, en el cual la constitución es la norma de mayor jerarquía. En este sentido el diccionario de Enciclopedia jurídica, nos da una clara definición de lo que es el Derecho Constitucional:

Es la rama del ordenamiento jurídico que se ocupa de regular los órganos del Estado; el procedimiento a través del cual se manifiesta el poder o la voluntad del Estado, así como el reconocimiento y garantía de los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos. (Enciclopedia Jurídica, 2020)

En tal virtud, con esta definición la cual es clara se puede concluir que el Derecho Constitucional, establece mediante la Carta Magna competencias y atribuciones exclusivas para la ejecución y cumplimiento para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en la prestación del servicio de los Cuerpos de Bomberos y así garantizar la calidad, eficiencia de los servicios públicos.

### **Constitución de la República.**

La Constitución de la República del Ecuador, establece las competencias y atribuciones para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ejerzan las competencias en materia de prevención y extinción de incendios:

El artículo 264, en su numeral 13, ibídem establece que los Gobiernos Municipales tendrán las siguientes competencias: “Gestionar los servicios

de prevención, protección, socorro y extinción de incendios” (Asamblea Nacional. C.R.E., 2008)

Mediante el análisis de estos articulados podemos apreciar las competencias claras que otorga la Constitución de la República del Ecuador, para que por medio de los GAD's Municipales, se gestione los servicios de prevención y extinción de incendios a nivel nacional por medio de los órganos competentes como son los Cuerpos de Bomberos en sus respectivas jurisdicciones.

La Constitución de la República del Ecuador, establece de forma clara y precisa el orden jerárquico de la aplicación de las normas, las cuales son de estricto cumplimiento:

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados. (Asamblea Nacional. C.R.E., 2008, pág. 127)

### **Principio de seguridad jurídica**

La Constitución de la República del Ecuador, garantiza la seguridad jurídica de un estado a través del respeto a la carta magna y sus leyes e instrumentos jurídicos legales.

El Artículo. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas,

claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. (Asamblea Nacional. C.R.E., 2008, pág. 38)

De conformidad al artículo anterior se desprende la seguridad jurídica necesaria, que no es más que la posibilidad que el Estado nos permita prever los efectos y consecuencia de los actos que se realicen en los términos prescritos en la normativa.

En este mismo contexto, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, son personas jurídicas de derecho público, las que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, las que les permiten en el ámbito de sus competencias desarrollarse según las necesidades de su territorio, además estas incluyen la participación ciudadana; legislación; y ejecutividad previstas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en el anunciado Código, se establece:

“Artículo 55, en su literal m, establece Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”. (Asamblea Nacional. COOTAD, 2010)

La Inconstitucionalidad es definida por Guillermo Cabanellas de Torres, en su diccionario Jurídico elemental en los siguientes términos:

“Quebrantamiento de la letra o del espíritu de la Constitución por leyes del Parlamento, por decretos-leyes o actos del gobierno. Recurso extraordinario que, según sus modalidades, tiende a declarar la inaplicabilidad de la ley contraria al texto constitucional, su nulidad”. (Torre, Guillermo Cananella de la, 1993)

Así también:

La noción de inconstitucionalidad está ligada de forma estrecha al modelo de reconstrucción de estas relaciones entre las normas, porque las

consecuencias de afirmar la inconstitucionalidad de una norma pueden variar en cada una de estas reconstrucciones. (Perot)

## **Normativa**

### **Constitución de la República del Ecuador:**

La Constitución de la República del Ecuador, otorga competencias y atribuciones a los GAD's Municipales, para la gestión de la prevención y mitigación de incendios en el territorio nacional, acoplándose a las necesidades del territorio.

### **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (COOTAD)**

El COOTAD, establece de forma precisa en el artículo 55. Competencias Exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados específicamente en el literal m. "Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios"

### **Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP)**

El COESCOP, nos brinda una idea clara sobre la naturaleza de los Cuerpos de Bomberos y cuáles son sus características y en la forma en la que se administran.

Artículo 274.- Naturaleza.- Los Cuerpos de Bomberos son entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, que prestan el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, así como de apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico. Asimismo efectúan acciones de salvamento con el propósito de precautelar la seguridad de la ciudadanía en su respectiva circunscripción territorial. Contarán con patrimonio y fondos propios,

personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa. Los recursos que les sean asignados por Ley se transferirán directamente a las cuentas de los Cuerpos de Bomberos. (Asamblea Nacional. COESCOP, 2017)

### **Hipótesis o ideas a defender en la investigación**

La Ordenanza de creación del Cuerpo de Bomberos del GAD Municipal de Zamora, vulnera el principio de orden jerárquico de la aplicación de las normas; se origina por la falta de aplicabilidad de la normativa legal y el desconocimiento jurídico de la autoridad.

### **Métodos a utilizarse en la investigación**

El método a aplicar en esta investigación es el método cualitativo, el cual consta de subtemas como son el método inductivo y método deductivo, estos a su vez usan técnicas en base a datos científicos y comprobables como son: la doctrina, estudios, revistas entre otros los cuales son fiables. En el método deductivo se deriva los hechos basados en la Constitución de la República del Ecuador la que formula leyes en la que se sustentan los hechos observados.

**Método Inductivo.-** Mediante este método se observa, estudia y conoce las características genéricas o comunes que se reflejan en un conjunto de realidades para elaborar una propuesta o ley científica de índole general. El método inductivo plantea un razonamiento ascendente que fluye de lo particular o individual hasta lo general. Se razona que la premisa inductiva es una reflexión enfocada en el fin. Puede observarse que la inducción es un resultado lógico y metodológico de la aplicación del método comparativo. (Abreu, 2014)

**Método Deductivo.-** Permite determinar las características de una realidad particular que se estudia por derivación o resultado de los atributos o enunciados contenidos en proporciones o leyes científicas de carácter general

formuladas con anterioridad. En resumen, el método inductivo permite generalizar a partir de casos particulares y ayuda a progresar en el conocimiento de las realidades estudiadas analítica o comparativamente (Abreu, 2014)

La recolección de la información en esta investigación se realizará utilizando un proceso planeado paso a paso, para que de forma coherente se puedan obtener resultados que contribuyan favorablemente al logro de los objetivos propuestos. Si en el proceso investigativo, la obtención y recolección de la información no se realiza sistemáticamente, siguiendo un proceso ordenado y coherente, que a su vez permita evaluar la confiabilidad y validez tanto del proceso mismo como de la información recolectada, ésta no será relevante y por lo tanto no podrá reflejar la realidad social que se pretende describir. (Yolanda, 1999)

### **Población y La Muestra.**

En cuanto a este punto, no se determinará la población y la muestra, ya que éste es un trabajo de investigación con enfoque cualitativo, motivo por el cual, no será posible desprender una investigación a grupo sectorial o poblacional eficaz; más bien la presente está encaminada a la obtención de un resultado positivo en base a una teoría fundamental sobre el tema que será materia de estudio, utilizando procedimientos para la recolección de la información, con la finalidad de sustentar la presente investigación, será haciendo uso del método no probabilístico, ya que se utilizará como fundamento de exploración Bibliográfica, de archivos, análisis de documentos, y apoyo mediante el uso del internet y entrevistas.

## Cronograma de tareas

<u>Actividades</u>	<u>Periodo de Tiempo</u>			
	<u>Mes</u>	<u>Mes</u>	<u>Mes</u>	<u>Mes</u>
	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>
APROBACIÓN DEL PROYECTO				
AMPLIACION DEL MARCO TEORICO Y REVISION DE LOS INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN				
RECOLECCION DE INFORMACIÓN Y PROCEDIMIENTO, ANALISIS E INTERPRETACIÓN.				
REVISION DEL BORRADOR DE TESIS.				
PRESENTACIÓN DEL TRABAJO ESTRUCTURADO DE LANERA INDEPENDIENTE.				

## 16. BIBLIOGRAFIA

- Abreu, J. L. (2014). *spentamexico*. Recuperado el 30 de Enero de 2020, de [http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9\(3\)195-204.pdf](http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9(3)195-204.pdf)
- Asamblea Nacional Constituyente. C.R.E. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Ecuador: Corporacion y Estudios. Recuperado el 30 de Enero de 2020, de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional. COESCOP, 2. (2017). *Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. Quito, Pichincha. Recuperado el 30 de Enero de 2020
- Asamblea Nacional. COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomia y Descentralización*. Quito, Pichincha, Ecuador: EDITOGRAN S.A. Recuperado el 30 de Enero de 2020
- Concepto.de.* (s.f.). Recuperado el 30 de Enero de 2020, de <https://concepto.de/metodo-inductivo/>
- Enciclopedia Jurídica.* (2020). Recuperado el 30 de Enero de 2020, de <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/derecho-constitucional/derecho-constitucional.htm>
- Perot, P. M. (s.f.). *INCONSTITUCIONALIDAD, LEGALIDAD Y ORDEN JURÍDICO*. Recuperado el 30 de Enero de 2020
- Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F: EDITORES, S.A DE C.V. Recuperado el 30 de Enero de 2020
- Torre, Guillermo Cananella de la. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental*. HELIESTAR S.R.L. Recuperado el 30 de Enero de 2020, de <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina34261.pdf>
- Yolanda, G. d. (1999). *unilibreba*. Recuperado el 30 de Enero de 2020, de <http://www.unilibrebaq.edu.co/unilibrebaq/images/CEUL/mod3recoleccioninform.pdf>

**17.FIRMAS DEL TUTOR Y DEL RESPONSABLE DE LA  
INVESTIGACIÓN QUE APRUEBA EL DISEÑO DEL ANTEPROYECTO**

Cuenca, 21 de mayo del 2020

---

Aníbal Gabriel Vásquez Criollo

C.I. 1900602432

**Investigador(a)**

---

Dr. Carlos Julio Fajardo Romero Mgs.

**Tutor(a)**

---

Dr. Fausto Ricardo Barrera Bravo Mgs.

**Responsable de investigación**

---

Dr. Carlos Julio Fajardo Romero Mgs.

**Responsable Unidad de Titulación**

**Derecho Distancia.**

Aprobado en sesión del H. Consejo Directivo fecha: \_\_\_\_\_