

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de Titulación para Obtener la Maestría en Derecho Mención
Estudios Judiciales

**EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
ORDENANZAS MUNICIPALES PARA GESTIONAR LOS
SERVICIOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SOCORRO Y
EXTINCIÓN DE INCENDIOS: GAD CENTINELA DEL CÓNDOR, EL
PANGUI Y SARAGURO**

Autor: Augusta Vanessa House Vivanco

Director: Antonio Salamanca

Quito, febrero de 2019

No.078- 2019.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los veintiocho días del mes de febrero del año dos mil diecinueve, **AUGUSTA VANESSA HOUSE VIVANCO**, portadora del número de cédula: 1716560709, EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN DERECHO CON MENCIÓN EN ESTUDIOS JUDICIALES (2017-2019), se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: “EL DERECHO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS ORDENANZAS MUNICIPALES PARA GESTIONAR LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SOCORRO Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS: GAD CENTINELA DEL CÓNDOR, EL PANGUI Y SARAGURO”, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN ESTUDIOS JUDICIALES**.

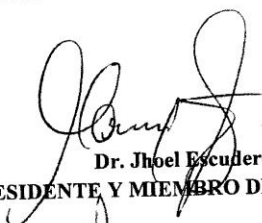
Habiendo obtenido las siguientes notas:

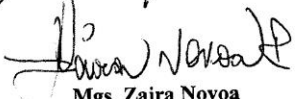
Promedio Académico:	8.95
Artículo Científico Escrito:	9.87
Defensa Oral Artículo Científico:	10.00
Nota Final Promedio:	9.44


INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO
SECRETARÍA GENERAL

En consecuencia, **AUGUSTA VANESSA HOUSE VIVANCO**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:


Dr. Jhoel Escudero.
PRESIDENTE Y MIEMBRO DEL TRIBUNAL



Mgs. Zaira Novoa
MIEMBRO


Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original

Fojas 11

Fecha 02 OCT 2019


Secretaría General

AUTORÍA

Yo, Augusta Vanessa House Vivanco Master, con CI 1716560709 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large circular loop on the left and several vertical, slightly wavy lines on the right, all connected by a horizontal line at the bottom.

Firma

C C: 1716560709

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

"Yo Augusta Vanessa House Vivanco cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, febrero de 2019.



FIRMA DEL CURSANTE

AUGUSTA VANESSA HOUSE VIVANCO

CI. 1716560709

El derecho a la seguridad jurídica en las ordenanzas municipales para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios: GAD Centinela del Cóndor, El Pangui y Saraguro

Resumen

El nuevo modelo de descentralización plasmado en la Constitución de Montecristi estableció que la transferencia de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados será obligatoria y definitiva. La asunción de la competencia de servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios generada con el proceso de descentralización llevado a cabo a partir del 2015 fue conflictiva. La discusión se centró en la posible violación del derecho a la seguridad jurídica en la asunción de la citada competencia por parte de los municipios objeto de estudio, al haber inobservado las normas jurídicas preexistentes que regulaban el funcionamiento de los cuerpos bomberiles; dado que estos —de acuerdo con el proceso de descentralización— deberían pasar a ser considerados como entidades adscritas a los GAD municipales. En este marco, el objeto de esta investigación se circunscribe al análisis jurídico del proceso de asunción de la competencia instituido en las ordenanzas de los Municipios de Centinela del Cóndor, El Pangui y Saraguro, con el fin de determinar una posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica reconocido expresamente en la Constitución.

Palabras claves

Seguridad jurídica, ordenanzas municipales, principio de legalidad, autonomía legislativa, competencia exclusiva, descentralización.

Abstract

The new decentralization model embodied in the 2008 Constitution established that the transfer of exclusive competences exclusive rights of the Decentralized Autonomous Governments will be mandatory and definitive. The assumption of the competence of prevention, protection, relief and firefighting services generated with the decentralization process carried out since 2015 was conflicting. The discussion focused on the possible violation of the right to legal security in the assumption of the mentioned competence by the municipalities under study, having ignored the pre-existing legal norms that regulated the operation of the fire brigade; the fact that these —in accordance with the decentralization process— should be considered as entities attached to municipal GADS. In this

framework, the object of this investigation is limited to the legal analysis of the process of assumption of competence embodied in the ordinances of the Municipalities of Centinela del Cóndor, El Pangui and Saraguro, in order to determine a possible violation of the right to legal security expressly recognized in the Constitution.

Keywords: Legal security, municipal ordinances, legality principle, exclusive competence, decentralization

Introducción

El presente artículo pretende dar cuenta de las problemáticas que se han identificado en el proceso de descentralización de la competencia de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. Estas competencias históricamente —si bien con ciertas variantes en cuestiones administrativas— han estado a cargo de los cuerpos de bomberos, y se encontraban amparadas bajo la Ley de Régimen Municipal (1971) y la Ley de Defensa Contra Incendios (1979). Por su parte, el proceso de descentralización de carácter competencial, obligatorio y progresivo, de acuerdo con los mandatos establecidos en la Constitución vigente (2008) y de manera más precisa en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), estableció que la competencia referida sea exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales.

Si bien las problemáticas en este proceso de descentralización se han manifestado en todo el territorio, se han seleccionado como objeto de estudio a los GAD municipales de Córdor, El Pangui y Saraguro, los dos primeros ubicados en la provincia de Zamora Chinchipe y el último en Loja, al sur del país.

El conflicto que en un inicio presentaba un carácter jurídico ha devenido en nuevos conflictos de carácter político y eventualmente sociales, toda vez que, de no resolverse oportunamente la administración de la mencionada competencia, se pueden ver vulnerados derechos fundamentales de la población que reside en la zona.

El objetivo que ha guiado la presente investigación es analizar desde una perspectiva jurídica si las ordenanzas municipales expedidas por los GAD municipales de Centinela del Córdor, El Pangui y Saraguro para asumir el ejercicio de la competencia de gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios vulneraron el derecho a la seguridad jurídica; en su articulación con los principios de autonomía y descentralización

El contenido del artículo se estructura, en primer lugar, en torno a analizar el proceso sociojurídico de la asunción de la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; en esta primera sección se hace un recorrido histórico del rol y funciones de los municipios en la época republicana. En segundo lugar, se identifican una serie de dificultades de articulación normativa y el principio de seguridad jurídica en las ordenanzas de los GAD municipales de Centinela del Córdor, El Pangui y Saraguro en el proceso de asunción de la competencia descentralizada. En el tercer apartado, se realiza un análisis de la afectación a la seguridad jurídica según el modelo de gestión asumido por los GAD municipales de Centinela del Córdor, El Pangui y Saraguro; para finalmente presentar las conclusiones del estudio.

La investigación realizada responde a un método de carácter cualitativo, que a decir de Hernández Sampieri (2014) también se conoce como investigación naturalista, fenomenológica, interpretativa o etnográfica y se caracteriza por pertenecer a una serie de “estudios que pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos” (pág. 7). El enfoque o aproximación cualitativa se caracteriza porque el investigador comienza su estudio examinando los hechos en sí y en el proceso desarrolla una teoría coherente para representar lo que observa (Esterberg, 2002 citado en Hernández Sampieri, 2014: 8). Por otra parte, el presente estudio se basa en una lógica inductiva, es decir que, luego de realizar una exploración y descripción de la información recabada se ha hecho posible el establecimiento de perspectivas teóricas que nos han aproximado a las conclusiones que se exponen en el presente artículo.

En cuanto a las técnicas de investigación que se han utilizado, desde el enfoque cualitativo, se ha recurrido a herramientas de recolección de datos no estandarizados, como la realización de entrevistas semiestructuradas tanto a las máximas autoridades de los GAD municipales de Centinela del Cóndor, El Pangui y Saraguro y a los jefes de los cuerpos de bomberos de las mismas localidades, los principales aportes se recogen en el desarrollo del artículo. Por otra parte, dado que se trata de un planteamiento de estudio jurídico, se ha realizado una revisión documental de fuentes de información primaria, así como de una serie de cuerpos legales nacionales en su desarrollo histórico.

En Ecuador existen 221 Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales, los cuales con la Constitución de Montecristi (2008, art. 260), tienen definidos con claridad su régimen de competencias exclusivas, marcando jurídicamente el ámbito de cómo se regirán los mismo en el país. La entrada en vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad) en el año 2010, desarrolla cómo estos ejercerán sus competencias exclusivas.

Para tal efecto, los GAD, en ejercicio de su autonomía administrativa y legislativa dada en la Constitución y la ley (Const. 2008; Cootad, 2010), deben emitir sus normas locales —ordenanzas—, para asumir y poder ejercer sus competencias exclusivas a través de sus facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control local que devengan para el ejercicio efectivo de sus competencias exclusivas. El proceso de asunción de la competencia de prevención, protección, socorro y extinción de incendios fue realmente conflictivo, como se verá en el desarrollo del artículo.

En la relación con la competencia citada, históricamente el surgimiento de los cuerpos de bomberos en el hemisferio occidental aparece durante el siglo XIX, en relación con la capitalización de la economía que incidió de manera directa en la urbanización de las ciudades en los países hispanos. Este fenómeno generó el aumento de riesgos de incendios y emergencias. También los bienes inmuebles adquirieron un valor económico representativo, lo que conllevó a que racionalmente nacie-

ra la necesidad de cuidarlos y protegerlos. Por ejemplo, los cuerpos de bomberos en España, a mitad del siglo XIX, ya estaban constituidos como parte del municipio, es decir, era el municipio a través de los bomberos el que prestaba el servicio (Mestre, 2009: 14). Un modelo que progresivamente pasará a América Latina, y también al Ecuador.

Teóricamente se han identificado dos áreas problemáticas al abordar la autonomía municipal en general, y también respecto a la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. La primera es la dificultad propia en las acepciones de la categoría “autonomía”, y, en segundo lugar, la determinación de si el alcance debe ser entendido como absoluto o relativo (Hernández, 2014: 93).

Si abordamos el proceso de construcción del Estado ecuatoriano en términos de fases, es posible señalar que en una primera etapa (entre los años 1830 - 1845) las tendencias unitaria y centralista fueron las privilegiadas a la hora de definir el tipo de Estado y el modo de su administración. Es en este contexto, en que se consolida la división en provincias (eliminando los departamentos), cantones y parroquias, de manera que no solo se establece el modo de direccionamiento político del Estado, sino que se instituye una forma de ejercicio del poder desde lo local, si bien dependiente de la administración central (Ayala Mora, 1991:71; Larrea, 2011:94). En este período, la Constitución de 1843 elimina los municipios, creando en su lugar un consejo de ciudadanos, que sería nombrado por el ejecutivo con la encomienda de apoyar a los gobernadores, como máximas autoridades de las provincias (Ramón, 2004, citado en Larrea, 2011:94). De acuerdo con algunos autores, la abolición de los municipios fue mal vista, al punto de ser una de las causales de la Revolución Marcista en 1845 (Maignashca, 1994, citado en De La Torre, 2013:59)

En un segundo período (1845 - 1861) se revierte esta tendencia y frente a un fortalecimiento de las corrientes federalistas, en la Constitución de 1861, a los niveles provinciales, cantonales y parroquiales se les otorga ciertas facultades para autogobernarse, así como para expedir acuerdos y ordenanzas, y se crean los municipios (Ramón, 2004, citado en Larrea, 2011:94; De La Torre, 2013: 61).

En un tercer período (1861 - 1875), bajo el régimen de Gabriel García Moreno, retornan las tendencias centralistas. De modo que, nuevamente, se restringe el margen de acción de los municipios al establecer que las resoluciones emitidas sean aprobadas por los gobernadores; y, por otra parte, al instituir a los jefes políticos como máxima autoridad a nivel cantonal y representantes del poder central (Ramón, 2004, citado en Larrea, 2011:95). Con la vigencia de la Constitución de 1869, conocida como la Carta Negra, se suprimieron los municipios a nivel provincial y parroquial y quedaron únicamente los cantonales (De La Torre, 2013:60)

Los conflictos entre el poder central y los poderes locales continuarían más allá del siglo XIX, no obstante, el medio para promover la unidad nacional será ya no la vía normativa sino la articulación en torno a proyectos nacionales, como el boom cacaotero (Larrea, 2011:95). Es en el año 1906, con la entrada en vigencia de la Constitución liberal, cuando se establece la sujeción del municipio al Estado central, dándole la capacidad a este para regular, en parte, la vida interna municipal, marcando así un precedente. Antes de 1906 los municipios eran totalmente autónomos y ejercían sus funciones históricas, en su mayoría de prestación de servicios de agua a través de las juntas de regantes, cuidado del orden público, administración de los mercados. Si bien es cierto, expresamente no se encuentra la competencia de servicios de prevención de incendios, que es parte del objeto de la problemática de investigación, sin embargo, esta competencia va en la línea de servicios históricos y cercanos al pueblo gestionados desde los municipios (Ayala Mora, 1991: 75-80).

Más adelante, las atribuciones propias de los gobiernos municipales fueron ratificadas mediante las Cartas Magnas que entraron en vigencia, siempre bajo el resguardo del principio de jerarquía normativa, estableciendo así: autonomía en el ejercicio sus funciones (Constitución de 1945); autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones (Constitución de 1946); autonomía funcional y económica para el ejercicio de sus fines (Constitución de 1967); autonomía funcional, económica y administrativa (Constitución de 1978). En 1998, en un contexto de vigencia de corrientes neoliberales y ante la búsqueda de un debilitamiento del Estado, los concejos municipales asumen competencias adicionales a las reconocidas de manera históricas.

Por su parte, la Constitución vigente (2008) establece un modelo de administración descentralizado, según el cual:

Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (...) Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Y, por otra parte, define:

Art. 239.- El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

En este contexto histórico-jurídico del conflicto entre modelos de producción normativa, en los que se enfrentan los esquemas de distribución y gestión de las competencias locales (en este caso, municipales), respecto al servicio de protección frente a incendios, se configura un nuevo modo de entender la seguridad jurídica establecida en la Constitución que define, a su vez, un Estado de dere-

chos y justicia, como la Constitución ecuatoriana de 2008. En opinión de Pigozzi (2012), el debate se ha planteado bajo las siguientes preguntas: “¿[s]eguridad jurídica para la ley?, o ¿seguridad para la aplicación de los principios?, ¿para los derechos y la justicias?, o ¿para un modelo jurídico determinado?, ¿para cuál ley, cuáles principio, cuáles derechos cuál justicia y cuál modelo?” (pág. 230)¹.

Dicho esto, es imprescindible considerar los siguientes aspectos para entender el conflicto vigente en el Ecuador en la asunción y gestión de la competencia del servicio de bomberos por parte de los GAD: a) los modelos históricos de asunción de gestión de las competencias para la prestación de los servicios a la comunidad local; b) los modelos históricos de relación en la producción normativa del municipio (ordenanzas) con el Estado ecuatoriano; y, c) los conflictos, desafíos y articulaciones de estas prácticas de gestión y producción normativa con la seguridad jurídica estatal.

1. El proceso sociojurídico en la asunción de la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Centinela del Cóndor, El Pangui y Saraguro (sus posibles dificultades y conflictos)

El encuadre administrativo de los cuerpos de bomberos en Ecuador se realizaba en el marco de lo que determinaba la Ley de Defensa Contra Incendios (1979). Sin embargo, más allá de lo que establecía la norma, las instituciones se han manejado siempre de forma independiente con autonomía financiera, presupuestaria y operativa, bajo un proceso de autorregulación. De tal forma que, desde esa fecha hasta la actualidad, el representante legal es el jefe de cuerpos de bomberos; los recursos económicos llegaban directamente a la cuenta de los cuerpos de bomberos; el control del personal y manejo del mismo a nivel administrativo se generaba al interno de la institución; así como el pago de todos los bienes y servicios que se requerían por parte de los cuerpos de bomberos. Estos manejaban autónomamente su planificación operativa anual, planes anuales de contratación o definiciones de personal. No existía interferencia alguna por parte del gobierno central a quien estaban adscritos.

En este contexto, la problemática objeto de investigación es indagar de qué forma las ordenanzas municipales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del sur del país: Centinela del Cóndor, El Pangui y Saraguro, expedidas para el ejercicio de la competencia exclusiva descentralizada de gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, vulneran o

¹ Para los debates teóricos en torno al concepto de seguridad jurídica recomendamos remitirse a Vigo, 1998; Sagüés, 1997; y, López Oliva, 2011; estudios que también han servido de base para la elaboración del presente artículo.

contribuyen a materializan el derecho a la seguridad jurídica en el marco de la Constitución de 2008.

La Constitución vigente en la parte pertinente señala que los GAD municipales tendrán entre sus competencias exclusivas la de “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios” (art. 264). Asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el artículo 140, de forma general, determina cómo se ejercerán estas competencias, visualizando un modelo de gestión adscrito de los cuerpos de bomberos a los GAD municipales con autonomía

El conflicto en los GAD, objeto del presente estudio, aumentó durante la regulación de la competencia, llevada a cabo por el Consejo Nacional de Competencias (CNC) en el año 2014, con su modelo de descentralización. Todo ello basado en un proceso obligatorio, progresivo y por niveles de gobierno, y que se encuentra instituido en la Constitución vigente. Los municipios se ven obligados por la norma a asumir la competencia en mención. Sin embargo, la práctica del encuadre jurídico normativo ha resultado confusa y conflictiva.

Los GAD municipales, ante la necesidad emergente de cumplir con el mandato de asumir la competencia, se encuentran con la obligación de implementar el modelo de gestión descentralizado según la Resolución Nro. 0010-CNC-2014, emitida por el Consejo Nacional de Competencias, y que adscribe al GAD municipal la institución Cuerpos de Bomberos, con su personal, bienes y presupuesto, entre otros. Sin embargo, al tiempo, los cuerpos de bomberos deben seguir funcionando como lo venían haciendo, observando un marco jurídico preconstitucional de 1979.

En el Ecuador, cincuenta y dos cuerpos de bomberos estaban municipalizados antes del proceso de descentralización. Los municipios de El Pan, Logroño, Huamboya, Pablo Sexto, Taisha, Tiwintza, Chinchipe y Yacuambi no contaban con cuerpos de bomberos en sus respectivos cantones. Los cuerpos de bomberos de los cantones restantes se encontraban adscritos al gobierno central, a través de la Secretaría de Gestión de Riesgos, a pesar de que en la derogada Ley de Régimen Municipal (1971) ya establecía que esta competencia correspondía a la administración municipal, como se señala a continuación:

Establecer los demás servicios públicos locales a cargo de la municipalidad y en especial los de aseo público, recolección y tratamiento de basuras, residuos y desperdicios, mataderos, plazas de mercado, cementerios, servicios funerarios, y organizar el servicio contra incendios donde no estuviere a cargo de instituciones especializadas (art. 148., g).

A la Dirección de Servicios Públicos de los municipios le correspondía: “(...) la prestación y administración de servicios de agua potable y alcantarillado, de bomberos, de mataderos, de plazas de mercado y de cementerios” (art. 164).

En el año 2015, cuando se regula esta competencia, mediante la Resolución Nro. 0010-CNC-2014 (2014), del CNC, los cuerpos de bomberos aún no municipalizados de todos los cantones pasan a ser entidades adscritas al nivel de gobierno municipal sin excepción, conforme lo establecido por el Cootad en el citado artículo 140.

Si bien todo cambio genera resistencia, en el caso de esta competencia el conflicto generado y la resistencia han sido especialmente fuertes. Producto de ello, a la presente fecha, es decir, a tres años de haber descentralizado la misma, el 78% de municipios han emitido ordenanzas municipales en la materia, de las cuales, aproximadamente 37 de ellas están demandadas por su inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional de Ecuador. El 7% de GAD municipales están en proceso de aprobación de sus ordenanzas, el 4% en proceso de elaboración y un 11% no disponen de ordenanza alguna (CNC, 2016, pág. 1).

En la actualidad, tan solo el 47% de GAD municipales gestiona la competencia con la concepción de que los cuerpos de bomberos son administrativamente entidades adscritas. Asumieron la competencia vinculando a los cuerpos de bomberos bajo la figura de unidad, departamento, dirección, e incluso coordinación, al interno del estatuto orgánico funcional del municipio. Mientras que un 6% de municipios transformaron a la entidad del cuerpo de bomberos en una empresa pública (CNC, 2016, pág. 2).

La resistencia al proceso de descentralización en el caso de los cuerpos de bomberos fue complicada. Como hemos indicado, 37 demandas de inconstitucionalidad de ordenanzas municipales han sido planteadas ante la Corte Constitucional del Ecuador. El común denominador de estas acciones es que quienes interpusieron las demandas ante la Corte son en todos sus casos los jefes de los cuerpos de bomberos.

El sentir de los representantes de los cuerpos de bomberos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Centinela del Cóndor, El Pangui y Saraguro es que el proceso de descentralización y la asunción de la competencia por parte de los municipios se han llevado a cabo sin ninguna consideración a su institución y a la labor que ejecutan. El proceso se ha realizado de modo impositivo, no se han sentido ser parte del mismo. En el caso específico de la asunción de la competencia por parte de los municipios, las respectivas ordenanzas se expidieron en el irrespeto de la normativa legal que rige la materia².

² La información que se presenta en este párrafo tiene como fuente las entrevistas realizadas a los Alcaldes de los GAD de Centinela de El Cóndor y Saraguro. Como anexo al presente documento se presenta la guía para la realización de entrevistas, mientras que toda la información recabada –por razones de confidencialidad– permanecen con la autora.

El conflicto ha generado resistencias por ambas partes. Los bomberos se han opuesto en un inicio a pertenecer a los municipios. Los municipios, por su parte, se han opuesto a dejar de cumplir con la resolución que les asigna la competencia y dejar de asumir su obligación constitucional. Esta situación ha desembocado, en territorios pequeños como sucede en los municipios objeto de análisis, en enfrentamientos verbales, algunos recogidos en medios de comunicación local, e incluso en denuncias a nivel administrativo y penal en contra del alcalde, por vulneración de los derechos laborales, salarios no pagados oportunamente, etc. El conflicto ha suscitado incertidumbre en la ciudadanía. El tema se ha vuelto más conflictivo cuando el jefe del cuerpo de bomberos es también un actor político en el cantón.

Es importante señalar que el conflicto mencionado, en términos jurídico-políticos, dado que se cuestiona el principio de autogobierno de los GAD municipales, puede decantarse fácilmente en una problemática social. Esto debido a que podría resultar en constantes enfrentamientos que impidan una ágil y oportuna prestación del servicio por parte de los cuerpos de bomberos. Con ello, los ciudadanos podrían verse afectados en el ejercicio de varios derechos reconocidos en la Constitución vigente, entre ellos: el derecho a una vida digna (art. 66, 2), el derecho a la integridad personal (art. 66, 3), el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza (art. 66, 27). Asimismo, pueden quedar comprometidos los derechos reconocidos a la naturaleza (art. 71 - 73).

Dicho esto, es posible evidenciar que, en el marco del proceso de asunción de la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Centinela del Cóndor, El Pangui y Saraguro, se pueden categorizar los siguientes tipos de conflicto: administrativos y financieros, presupuestarios, técnico-operativos.

A continuación, se realizará una sucinta contextualización de cada uno de los GAD en estudio, previo al análisis de la articulación del derecho a la seguridad jurídica con las ordenanzas emitidas en cada uno de ellos.

Contextualización político-administrativa de los GAD de Centinela del Cóndor, El Pangui y Saraguro

El Cantón Centinela del Cóndor fue creado en 1995, mediante la Ley número 81 publicada en el Registro Oficial Nro. 658, de 21 de marzo del mismo año (Congreso Nacional del Ecuador, 1995). Su vida jurídica como cantón inicia con la gestión y prestación de servicios de su competencia co-

mo agua potable y alcantarillados y aseo público. Sin embargo, no se prestaba el servicio de bomberos.

La institución del cuerpo de bomberos de este cantón fue creada por el Gobierno Central a través del entonces Ministerio de Bienestar Social, mediante Acuerdo Ministerial Nro. 2157, de fecha 14 de febrero de 2001, como ente adscrito a este nivel de gobierno. Fecha desde la cual la gestión del servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios estaba bajo responsabilidad del nivel de gobierno central.

El marco jurídico vigente en el año 1995, año de nacimiento jurídico del Municipio Centinela del Cónдор, —también vigente en la fecha de creación del cuerpo de bomberos—, ya establecía que los municipios estaban a cargo de los servicios públicos, que comprenden el abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado y aseo público, bomberos, mataderos, plazas de mercado, cementerios y otros que pueden calificarse como tales (Derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1971, art. 97).

Por su parte, el Cantón El Pangui fue creado en 1991 mediante la Ley número 116 publicada en el Registro Oficial Nro. 622, de 14 de febrero del mismo año; en que se instituye como parte de la organización política de Ecuador, perteneciente a la provincia de Zamora Chinchipe. Su vida jurídica como cantón inicia con la gestión y prestación de servicios de su competencia como agua potable, alcantarillados y aseo público; de la misma forma que el cantón antes descrito. Sin embargo, no se prestaba el servicio de bomberos.

La institución del cuerpo de bomberos de este cantón fue creada por el Gobierno Central a través del entonces Ministerio de Bienestar Social mediante Acuerdo Ministerial Nro. 2161, de fecha 14 de febrero de 2004, como ente adscrito a este nivel de gobierno. Desde esa fecha la gestión del servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios se encuentra bajo la responsabilidad del nivel central.

El Cantón El Saraguro fue creado en 1822 y se instituye como parte de la organización política de Ecuador, perteneciente a la provincia de Loja, a diferencia de los otros dos cantones que se encuentran ubicados en la provincia de Zamora Chinchipe. Su vida jurídica como cantón inicia con la gestión y prestación de servicios de su competencia como agua potable y alcantarillados, aseo público de la misma forma que el cantón antes descrito. Sin embargo, no se prestaba el servicio de bomberos al igual que los otros municipios, objeto de estudio.

La institución cuerpo de bomberos de este cantón fue creada por el Gobierno Central a través del entonces Ministerio de Bienestar Social el 8 de febrero de 2001 mediante Acuerdo Ministerial Nro.

2133, como ente adscrito a este nivel de gobierno. Fecha desde la cual la prestación del servicio se encontraba bajo la responsabilidad del nivel de gobierno central, como en los dos casos anteriores. Sin embargo, fue el municipio el que solicitó al gobierno central e impulsó la creación del cuerpo de bomberos.

En los tres casos, el cuerpo normativo vigente desde el año 2001 al 2004, años de creación de los tres cuerpos de bomberos, establecía que los municipios estaban a cargo de los servicios públicos, que comprenden el abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado y aseo público, bomberos, mataderos, plazas de mercado, cementerios y otros que pueden calificarse como tales (derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1971, art. 97).

El servicio siempre estuvo bajo la gestión de los municipios. Lo que ocurrió en estos cantones, como sucedió en la mayoría de los municipios del país y con otras competencias, fue que los municipios de hecho no asumían la prestación del servicio de bomberos. Ante la necesidad social, fue el gobierno central quien, en atención al sistema descentralizado de gestión de riesgos, reconoce y adscribe a los cuerpos de bomberos de Centinela del Cóndor, El Pangui y Saraguro, en el marco del modelo de descentralización facultativo que establecía la Constitución de 1998. En este tiempo bastaba la voluntad política del gobierno central de turno con la afinidad política del gobierno local para descentralizar cualquier competencia con recursos y preasignaciones, como veremos más adelante. Este modelo de descentración fue el que propició el no cumplimiento del ejercicio de varias funciones que les correspondía a los municipios (CNC, Senplades, 2012, págs. 51- 57).

Contextualización actual del proceso de descentralización y el principio de seguridad jurídica

En un contexto ideológico que se definió como postneoliberal o neodesarrollista (Bastidas, 2017, pág. 83), la Constitución de Montecristi respondió a otra lógica política: se propugnaba un modelo de Estado fuerte, planificador, cercano a la ciudadanía, garantista de derechos, como bien se define en el artículo primero: “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”. Se considera como uno de los deberes primordiales del Estado “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (art. 3). En este marco, la descentralización —entendida comúnmente como un proceso de distribución vertical del poder del centro a la periferia (Ortiz Crespo S. , 2017)— figura como un medio para conseguir el desarrollo equitativo

en el territorio nacional que se llevara a la práctica mediante cambios normativos e institucionales (Molina, 2015, pág. 23) y un enorme desafío para los gobiernos autónomos descentralizados (Vergara, 2011; Batallas, 2013).

En cumplimiento con el mandato constitucional, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización es la primera norma que institucionaliza un sistema en el que se definen y ordenan las competencias de cada nivel de gobierno. En cuanto a la institucionalidad, mediante Decreto Ejecutivo No. 103 (2007), el CONAM pasó a ser parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, institución creada en 2004 mediante el Decreto Ejecutivo No. 1372 (2004), y que desde 2008 lidera y coordina el Sistema Nacional de Planificación (2008).

Respecto a la seguridad jurídica, la Corte Nacional (Gaceta Judicial, 2012) determinó que los actos creadores de normas generales —que comprende a las ordenanzas municipales— pueden atentar directamente la seguridad jurídica por establecer reglas de alcance general de cuya aplicación resulte incertidumbre jurídica, y en este contexto define a la seguridad jurídica como:

“(...) conjunto de condiciones necesarias para anticipar las consecuencias jurídicas de la conducta personal y de la de terceros; que propuesto como principio constitucional, significa que el orden jurídico proscribiera cualquier práctica en el ejercicio del poder que conduzca a la incertidumbre, es decir, a la imposibilidad de anticipar o predecir las consecuencias jurídicas de la conducta; que no se trata de una regla susceptible de invocarse para valorar los actos de poder creadores de normas particulares, si son el resultado de facultades regladas”.

En efecto, si tales actos se apartan de lo ya establecido en la ley, se presentará un problema de legalidad del acto en sí, sin que pueda decirse que está en juego la garantía constitucional de la seguridad jurídica la misma que si bien no se encuentra consagrada directamente en un artículo constitucional, esta fue tratada respecto de los preceptos (el artículo 23 y 24 de la Constitución); debido a que el conjunto de condiciones que la configuran no ha sido alterado. Distinto es el caso de los actos creadores de normas generales: las leyes, las ordenanzas, los reglamentos, pueden atentar directamente contra la seguridad jurídica en cuanto establezcan reglas de alcance general, de cuya aplicación se genere la incertidumbre jurídica, lo que ocurre, por ejemplo, con las leyes retroactivas.

2. Las dificultades de articulación normativa y el principio de seguridad jurídica en las ordenanzas de los GAD municipales de Centinela del Cóndor, El Pangui y Saraguro, en el proceso de asunción de la competencia descentralizada en el año 2014

Para identificar las incongruencias normativas y responder a la pregunta de investigación es imprescindible realizar el análisis del conflicto en la vigencia de las normas jurídicas que regularon y regu-

lan el servicio de prevención de incendios. Ello con el objetivo de evidenciar si estas han afectado de forma directa el derecho a la seguridad jurídica y la consolidación del proceso de descentralización; si han limitado el ejercicio efectivo de las competencias, así como la afectación de otros derechos.

La Ley de Defensa Contra Incendios —que es la ley que regula la competencia de los bomberos—, como hemos indicado, estableció que el servicio de defensa contra incendios estará a cargo del nivel de gobierno central, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, a través de los cuerpos de bomberos, como entidades adscritas a ese nivel de gobierno. Así también, dicha norma ya establecía que el jefe de cuerpo de bomberos será el representante legal y el ejecutivo de la dirección, que contará con el personal administrativo necesario para tal efecto (art. 1, 6 ,7). Dicha ley entró en vigor un mes posterior a la expedición de la Constitución Política de 1979.

La Ley de Defensa Contra Incendios, desde su expedición y entrada en vigencia, ha sufrido varias reformas, que las detallamos a continuación:

Tabla 1. Ley de defensa contra incendios

Fecha de reformas	Afectación	Dada por
23-oct.-2018	Reformado	Ley 0- Registro Oficial Suplemento [2] #353
26-sep.-2017	Reformado	Ley 0- Registro Oficial Suplemento [1] #87
21-jun.-2017	Reformado	Ley 0- Registro Oficial Suplemento [1] #19
16-ene.-2015	Reformado	Ley 0- Registro Oficial Suplemento [3] #418
09-mar.-2009	Reformado	Ley 0- Registro Oficial Suplemento [1] #544
27-sep.-2004	Reformado	Ley 44- Registro Oficial Suplemento [1] #429
09-jun.-2003	Reformado	Ley 6- Registro Oficial #99
12-jun.-2002	Reformado	Ley 73- Registro Oficial Suplemento [1] #595
23-may.-1996	Reformado	Ley 119- Registro Oficial #952
22-jul.-1992	Reformado	Ley 160- Registro Oficial #984
07-abr.-1981	Reformado	Ley 58- Registro Oficial #414
21-mar.-1980	Reformado	Ley 29- Registro Oficial #152

Fuente: Lexis S.A. (2018)

Elaboración propia

La reforma más significativa en pro de fortalecer a los cuerpos de bomberos se produjo en junio de 2003. Esta tuvo relación directa al conato de incendio ocurrido el 06 de marzo de 2003, en el Congreso Nacional, que afectó tres pisos del edificio de la Función Legislativa (El Universo, 6 de marzo de 2003, s/n). Dicho suceso conllevó a que el Congreso Nacional de ese entonces reconociese la concepción de que los cuerpos de bomberos del Ecuador son entidades sin fines de lucro y de servi-

cio social, que cumplen con su labor básica de defender a las personas, propiedades contra el fuego, socorrer en catástrofes o siniestros y efectuar acciones de salvamento. También se evidenció que esta entidad a esa fecha no disponía de un presupuesto que cubriese las mínimas necesidades para alcanzar su objetivo social. Asimismo, se identificó que la infraestructura básica de los cuerpos de bomberos estaba obsoleta y requería de una adecuada actualización y mantenimiento, que permitiese prestar a la sociedad un ágil y eficiente servicio en casos de emergencias en general (Ley Nro. 6 reformatoria a la Ley de defensa contra incendios, 2003).

La principal reforma efectuada a la norma estableció que la contribución adicional que pagan los usuarios de alumbrado de servicio eléctrico mensual para los cuerpos de bomberos sea distribuida en un “art. 2. 30% para incrementos salariales; 10% para capacitación y entrenamiento; 50% para equipamiento; y, 10%, para el seguro de vida y accidentes del personal bomberil” (Ley Nro. 6, 2003, art. 2). Esta asignación estuvo estipulada desde la vigencia de la norma en 1979 a favor de los cuerpos de bomberos, sin embargo, no habían sido destinada a fortalecer las capacidades de los mismos, deficiencias que quedaron de manifiesto el referido incendio. Así también la reforma dispuso la obligatoriedad de contar con el permiso de los cuerpos de bomberos previo cualquier permiso municipal en el marco del uso y gestión del suelo (Ley Nro. 6, 2003, art. 2).

Con la entrada en vigencia de la Constitución de Montecristi 2008, que, a diferencia de las Constituciones de 1979 y 1998, determinó el régimen de competencias por nivel de gobierno, se estableció como competencias exclusivas de los GAD metropolitanos y municipales gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. Si bien es cierto, este servicio, desde la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal (Congreso Nacional, 1971) —que tuvo como objeto normar el funcionamiento, autonomía, atribuciones, competencias y demás desarrollando de los municipios, y que fue derogada en el año 2010 por el actual Cootad— estuvo concebido como responsabilidad del nivel de gobierno metropolitano y municipal, no fue asumido por todos los municipios del país, como señalamos anteriormente, ya que el modelo de descentralización de la Constitución de 1998 no era obligatorio.

En cumplimiento con la norma suprema (2008) que determina que el régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, en el año 2010 entró en vigencia el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Su artículo 140, establece, que en el marco de la gestión de riesgos:

Art. 140.- (...) las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley

La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia. Para tal efecto, los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos. (Asamblea Nacional, 2010, págs. 58- 59) (Cursivas fuera del texto)

En el año 2012, el Consejo Nacional de Competencias, ente técnico del Sistema Nacional de Competencias, reconocido en la Constitución de 2008, inició el proceso de descentralización de las competencias de los diferentes niveles de gobierno. En tiempo y espacio el proceso de descentralización de la competencia de: “[g]estionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios” (art. 264), se efectuó en el año 2014 a favor del nivel de gobierno municipal.

El CNC emitió la Resolución de Descentralización Nro. 0010-CNC-2014 (CNC, 2014) , que entró en vigencia el 10 de enero de 2015, estructurando un modelo de gestión con facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control por nivel de gobierno central, metropolitano y municipal. La Ley de Defensa contra Incendios, en su reforma del 16 de enero de 2015, eliminó la obligatoriedad, y volvió facultativa la recaudación por parte de las empresas eléctricas del país de la contribución adicional mensual a los abonados para el servicio de bomberos. Esos rubros eran transferidos mensual y directamente a los cuerpos de bomberos correspondientes.

En el mes de febrero de 2015, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) elaboró la ordenanza tipo para el ejercicio de la competencia de servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. Este modelo de ordenanza sugería acogerse a un modelo de gestión directa, en los términos de lo que establece el artículo 276 del Cootad. Ello conllevó a que la prestación del servicio la realicen los municipios a través de su propia institución, mediante la unidad o dependencia prevista en la estructura orgánica que el órgano de gobierno cree para tal propósito. También se establece que el Consejo de Administración y Disciplina, como máximo órgano de la Unidad Bomberil, sea presidido por el alcalde (Asociación de Municipalidades del Ecuador, 2015).

Esta ordenanza fue el modelo a seguir para los municipios, quienes ajustarían el texto en el marco de su territorio y particularidades. Este instrumento fue pieza fundamental en el conflicto ya que conllevó al error a muchos municipios, como el caso de los tres analizados. En otros casos, condujo a la decisión de varias autoridades locales a inobservar el cuerpo jurídico vigente, argumentando el ejercicio de una competencia exclusiva, en el marco de la autonomía política, administrativa y financiera que por nivel de gobierno se les reconoce en la Constitución (art. 239).

El GAD Municipal de Centinela del Cóndor expide su ordenanza de asunción de la competencia el 07 de septiembre de 2016, en cumplimiento al proceso de descentralización, sin embargo, el GAD, en el año 2009 habría ya emitido una ordenanza de “creación, integración y funcionamiento del cuerpo de bomberos del Gobierno Municipal de Centinela del Cóndor, Crnl. Antonio Espinoza Witt” (2017). Esta ordenanza nunca fue aplicada, sin embargo, el texto reconocía la institución del cuerpo de bomberos vigente y establecía que este tenía autonomía administrativa, presupuestaria, operativa y financiera, teniendo como único responsable de la gestión del talento humano y presupuesto, en el marco de las normas vigentes, al primer jefe de cuerpos de bomberos. Esa norma local estaba acorde al marco de la ley de la materia.

Por su parte, el GAD Municipal de El Pangui emite su ordenanza de asunción de la competencia en cuestión el 30 de marzo de 2015 (GADM El Pangui, 2015). Mientras que el GAD Municipal Intercultural de Saraguro la expide el 24 de septiembre de 2015, reformándola el 29 de junio de 2016 (GADM Intercultural de Saraguro, 2015).

Desde el año 2012 existía un pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, en relación con una consulta efectuada por el cuerpo de bomberos del municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Este, a pesar de estar ya municipalizado antes de la Constitución de 2008, tenía dudas respecto de la aplicación de la nueva Constitución y de lo que establece el Cootad, en su artículo 140, para el ejercicio de la competencia objeto de estudio. Deseaba saber cómo se articulaba con esas normas la Ley de Defensa Contra Incendios de 1979. Al respecto, la Procuraduría se pronunció de la siguiente manera:

La Ley de Defensa Contra Incendios no ha sido derogada en forma expresa, sin embargo, la competencia en esa materia ya no corresponde únicamente al Gobierno Central, a través del Ministerio de Bienestar Social (hoy Inclusión Económica y Social), en virtud de que se ha asignado a las municipalidades, por el numeral 13 del artículo 264 de la Constitución de la República y la letra m) del artículo 55 del vigente, COOTAD, dejando vigente en la Ley de Defensa Contra Incendios, las demás normas que rigen esa materia. En atención a los términos de su primera consulta se concluye que la Ley de Defensa Contra Incendios, es la ley especial a la que en esa materia se remite el inciso tercero del artículo 140 del COOTAD (...) El Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, es una entidad autónoma, de conformidad con el inciso tercero del artículo 140 del COOTAD, norma que además establece que los cuerpos de bomberos tienen el carácter de entidades adscritas a las municipalidades. En consecuencia, sin perjuicio de su autonomía operativa, el Cuerpo de Bomberos, en tanto debe actuar adscrito a la Municipalidad, integra la estructura de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad creada por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en Resolución A10 de 31 de marzo del 2011. (Procuraduría General del Estado, 2011, pág. 12)

Cerramos este apartado con la siguiente tabla en la que se presentan las normas que influyeron en la afectación al principio de seguridad jurídica:

Tabla 2. Normas que influyeron en la afectación a la seguridad jurídica

Línea de tiempo de las normas que influyeron en la afectación a la seguridad jurídica en el proceso de asunción de la competencia de prevención, protección, socorro y extinción y de incendios						
Años	1979	2008	2010	2015	2015	2016
# y fecha de publicación Registro Oficial o expedición	815 19/04/ 1979	449 28/10/ 2008	303 19/10/ 2010	413 10/01/2015	02/2015	Ordenanza de asunción de la competencia:
Norma expedida	Ley de Defensa Contra Incendios	Constitución de la República del Ecuador	Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD	Resolución No 0010-CNC-2014	Ordenanza Tipo AME	1.- Centinela del Cóndor de 07/sept/2016
						2.-El Pangui de 30/marzo/2015
						3.- Saraguro de 24/sept/2015

Fuente: Lexis (2018)

Elaboración: propia

3. Análisis de la afectación a la seguridad jurídica según el modelo de gestión asumido por los GAD municipales de Centinela del Cóndor, El Pangui y Saraguro

El modelo de gestión asumido por el GADM de Centinela del Cóndor, según la ordenanza emitida para asumir la competencia luego del proceso de descentralización, fue gestión directa, que en los términos definidos por el Cootad es la que realiza cada gobierno autónomo descentralizado a través de su propia institución, mediante la unidad o dependencia prevista en la estructura orgánica que el órgano de gobierno cree para tal propósito (art. 276).

Los asuntos más relevantes normados en la ordenanza fueron: transformar el cuerpo de bomberos existente en una “Unidad de Cuerpos de Bomberos” que estará a cargo de la Coordinación de servicios públicos dentro de la estructura interna del GADM; otorgar funciones a la Unidad del cuerpo de bomberos y al GAD, en el marco de los productos y servicios establecidos en la Resolución Nro.0010-CNC-2014; definir que el GADM, a través de la Dirección Administrativa Financiera, conjuntamente con la Unidad de Talento Humano, administrará los recursos humanos, económicos y materiales de la unidad de cuerpos de bomberos; establecer que el consejo de administración y disciplina será presidido por el alcalde; definir que el jefe de cuerpo de bomberos será de libre nombramiento y remoción por el alcalde; y, otorgar plazo para el traspaso de los recursos financieros y humanos del cuerpo de bomberos existente hacia el GADM (GADM Centinela del Cóndor, 2017, pág. 5)

Por su parte, el GAD Municipal de El Pangui, en su ordenanza también determina un modelo de gestión directa, crea una unidad de servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios a cargo de un jefe de la unidad de libre nombramiento y remoción diferente al jefe de bomberos; y, a diferencia de la ordenada del GAD precedente, éste adscribe al cuerpo de bomberos existente al municipio, como un órgano de administración municipal eminentemente técnico. La ordenanza recoge que los productos y servicios contantes en la resolución de descentralización, emitida por el Consejo Nacional de Competencias, son responsabilidad del GADM; reconoce atribuciones específicas del cuerpo de bomberos, así como establece que sean ellos quienes manejen sus recursos humanos, económicos y materiales, en coordinación y articulación con la legislación del GADM municipal; establece la posibilidad de que sus rentas puedan ser administradas por delegación a la Dirección Financiera del GADM, en cuentas y registros separados; dispone que el Consejo de Administración y Disciplina sea presidido por el alcalde, quien a la vez designará al primer jefe de bomberos; y, reconoce el patrimonio del cuerpo de bomberos, sin embargo, la norma local establece que el GADM será responsable de administrar y gestionar los recursos económicos de la entidad bomberil (GADM El Pangui, 2015, págs. 7-9).

El GAD Municipal Intercultural de Saraguro emite su primera ordenanza de asunción de la competencia de incendios el 29 de septiembre de 2015, asumiendo el mismo modelo de gestión directa que acogieron los dos GADM precedentes. La ordenanza expedida otorga atribuciones al Consejo Municipal en materia de gestión integral de riesgos, crea un comité de operación de emergencias e instituye una unidad de servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; reconoce al cuerpo de bomberos existente, pero lo transforma en una unidad de administración municipal eminentemente técnico. En el marco de la Resolución Nro. 0010-CNC-2014, establece que los productos y servicios descentralizados son de responsabilidad del GAD Municipal Intercultural de Saraguro; otorga funciones a la unidad del cuerpo bomberil; establece que la administración de los recursos de la unidad de cuerpo de bomberos se manejará en coordinación y articulación con la legislación del GADM; define que el Consejo de Administración y Disciplina, como máximo órgano dentro de la unidad de cuerpo de bomberos, será presidido por el Alcalde; reconoce recursos al cuerpo de bomberos como unidad, estableciendo que este ejercerá dominio legal de sus recursos y patrimonio hasta la fecha de entrada en vigencia de la ordenanza del Cantón Saraguro, a partir de la cual será el GADM quien administrará los mismos. Así también, determina que el GADM, a través de la Dirección Financiera, será el responsable de administrar y gestionar los recursos económicos que correspondan a la unidad de cuerpo de bomberos, que se llevará en registros contables y cuentas independientes. Dispone que el personal administrativo del cuerpo de bomberos, en el plazo de 30 días, entregará al director administrativo y financiero, bajo inventario, los bienes inmuebles

equipos archivos, pasivos y patrimonio que posee la institución bomberil (GADM Intercultural de Saraguro, 2015, págs. 3, 6-7, 9).

Pues bien, los tres municipios objeto de estudio acogieron la línea de la ordenanza tipo de la AME. Determinaron modelos de gestión directa, pero expresamente inobservaron el artículo 140 del Cootad. De los cuerpos de bomberos existentes, solo en el caso de El Pangui fue considerado como entidad adscrita al GAD. No se le reconoció autonomía administrativa ni financiera, presupuestaria ni operativa ya que pasó a manos del GAD municipal. En los casos de Centinela del Cóndor y Saraguro, los cuerpos de bomberos existentes fueron transformados en unidades internas del GAD municipal y los recursos, presupuesto y patrimonio pasaron a los GAD municipales: el manejo de los recursos en el caso de Saraguro, por delegación de la unidad; y en el caso de Centinela del Cóndor, por disposición directa de la ordenanza.

Además de esto, los tres municipios regularon en sus ordenanzas que el Consejo de Administración y Disciplina, que es el máximo organismo dentro de la institucionalidad bomberil, esté presidido por el alcalde, siendo quien tenga voto dirimente. Con ello se contradice lo regulado en la Ley de Defensa Contra Incendios, que establece que dicho Consejo será presidido por el jefe de cuerpos de bomberos (art. 8). Esta circunstancia llevó a que los jefes de cuerpos de bomberos demanden la inconstitucionalidad de las ordenanzas municipales en los tres casos.

En la siguiente tabla se detalla el articulado del texto de la ordenanza tipo emitida por la AME y recogido textualmente por los municipios objeto de estudio en sus ordenanzas. El 81% del articulado es acogido:

Tabla 3. Ordenanzas tipo AME- Ordenanzas GAD

Ordenanza tipo AME	Ordenanza (07/09/2016) GADM Centinela del Cóndor	Ordenanza (30/03/2015) GADM El Pangui	Ordenanza (24/09/2015) GADM Saraguro
Artículos recogidos textualmente	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 26, 27, 29, 31, 32, 34, 36
Artículos diferentes a los establecidos en la ordenanza tipo	16, 21, 23	Todos son iguales	16, 23, 28, 30, 31; y del 32 al 35 no los recoge (se refiere al jefe operativo y sus funciones)

Fuente de consulta: Ordenanzas tipo de AME, y ordenanzas expedidas por los GAD municipales

Elaboración propia

En el ámbito de la jerarquía normativa reconocido en la Constitución vigente, en el artículo 425 las ordenanzas están muy por debajo de las leyes orgánicas y ordinarias, por lo que no debería haber existido conflicto normativo. Sin embargo, el conflicto se dio. La dinámica de los gobiernos locales es compleja. El alcalde, como máxima autoridad política y administrativa del GAD, decide en la mayoría de las actuaciones y acciones relacionadas a la prestación de los servicios de responsabilidad de ese nivel de gobierno. El ejemplo más claro es cómo se maneja una empresa pública municipal, que es la que más se asemejaría a la de entidad adscrita. Estas empresas públicas tienen autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa, y no funcionan como una unidad interna del GADM. Esta entidad tiene a la cabeza un gerente que es designado por el directorio, que lo preside el alcalde.

Esta fue la concepción tradicional de gestión que el alcalde asumió para la gestión de los cuerpos de bomberos, lo cual posibilitaría mantener el control sobre esa institución. Parece absurdo, pero lo citado rompe la concepción esencialmente legalista que acompaña históricamente el nacimiento del Estado moderno, que establece la supremacía de la ley por encima del derecho consuetudinario (Ternavasio, 1991, pág. 11). Nunca estuvo en discusión que la ley especial que rige la materia de bomberos fuera la Ley de Defensa Contra Incendios, al contrario, esta definición estuvo clara, y fue así expresado en un criterio emitido por la Procuraduría General del Estado y que se citó anteriormente. La incongruencia se da en el momento en que la norma de 1979 no fue ajustada, ni armonizada al nuevo marco Constitucional de 2008 y legal del Cootad (2010). Acción que debió haberse dado antes de descentralizar la competencia. Queda así identificando el primer obstáculo o error, si pudiéramos llamarlo así, que afecta a la seguridad jurídica en el proceso de descentralización de la competencia en análisis.

Adicionalmente, el Cootad (2010), como señalamos anteriormente, únicamente reconoce que los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial distrital o cantonal, podrán prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta (art. 275). Sin embargo, no normó el concepto de entidad adscrita, su funcionamiento y como serán manejados por los gobiernos locales en el ejercicio de una competencia o prestación de un servicio. Este es el segundo obstáculo para el ejercicio de la seguridad jurídica. Estas dos incongruencias jurídicas han generado inseguridad jurídica, de modo que es posible afirmar que no ha existido eficacia de las normas jurídicas ni una visión sistémica y concordada del derecho vigente.

Como indica Agustín Gordillo (2015), un complemento necesario o indispensable de la descentralización, para que los entes autónomos descentralizados tengan flexibilidad operativa, es dotarles de modernas normas de procedimiento administrativo, pues de lo contrario el ente autónomo tropezará sobre sí mismo, atado por un formalismo procedimental que lo llevaría a la esterilidad (pág. 15). Esto es lo que ha sucedido en los tres GAD objeto de estudio.

En la aplicación de las ordenanzas los tres GAD municipales dispusieron arbitrariamente de los recursos financieros de los cuerpos de bomberos, los cuales debían cumplir con trámites administrativos internos y externos para el registro de la nueva cuenta en la que se consignaría por parte del Banco Central los recursos de los bomberos. El registro de usuario y clave del nuevo administrador de los recursos en los tres casos fue el Director Administrativo Financiero del GADM. El disponía los pagos a los bomberos. Esto ahondó el conflicto social y generó serios problemas.

Los retrasos en los pagos fueron de meses, a decir de los jefes de cuerpos de bomberos. En ese tiempo se dejaron de consignar los sueldos al personal bomberil, no se proveyó de recursos para el suministro de gasolina, el equipamiento y demás urgencias para desempeñar la prestación del servicio a la ciudadanía con eficiencia³. El problema normativo no solo conllevó la vulneración de derecho a la seguridad jurídica sino que producto de su aplicación generó paralelamente vulneración sistémica de otros derechos reconocidos en la Constitución destinados a los trabajadores del cuerpo de bomberos y otros derechos conexos que podrían afectar a la familia del trabajador que no percibe su remuneración; y, por otra parte, derechos de la población local —considerando las demoras en la prestación del servicio de protección y extinción de incendios— :el derecho a la vida digna, el derecho a la integridad personal), el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza; de igual manera podrían verse comprometidos los derechos reconocidos a la. Demás está decir que la garantía de los derechos de la población es el más alto deber del Estado en su conjunto. Los GAD municipales no pueden escapar de esta responsabilidad.

Los jefes de los cuerpos de bomberos, como hemos indicado, generaron resistencia a este proceso, e incluso el jefe de bomberos de Centinela del Cóndor accionó su derecho a la resistencia, contenido en la Constitución.

Los jefes de los cuerpos de bomberos se encontraban en el punto de haber agotado todas las instancias, tocado todas las puertas de las entidades relacionadas al proceso. Es así que solicitaron ofi-

³ La información que se presenta en este párrafo tiene como fuente las entrevistas realizadas a los alcaldes de los GAD de Centinela de El Cóndor, El Pangui y Saraguro. Como anexo al presente documento se presenta la guía para la realización de entrevistas mientras que, toda la información recabada —por temas de confidencialidad— permanecen con la autora

cialmente al GADM, a través de sus concejales, se reformasen las diferentes ordenanzas tomando en cuenta los pronunciamientos y criterios previos emitidos por Procuraduría General del Estado, sin obtener resultado alguno. Así, acudieron a su última opción a fin de hacer prevalecer el ejercicio de sus derechos que estaban siendo vulnerados, a su juicio. Decidieron demandar la inconstitucionalidad de las ordenanzas municipales, conforme a lo establecido en el artículo 404 del Cootad, para que fuese el máximo organismo de control constitucional quien se pronuncie y realice el control constitucional de dichas ordenanzas, y así dar fin a este conflicto.

Las ordenanzas municipales de los tres GAD objeto de estudio fueron demandadas por inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional del Ecuador. Los legitimados activos en los tres casos fueron los jefes de cuerpos de bomberos de esos cantones.

Al ser las tres ordenanzas municipales estructuradas bajo un mismo molde (ordenanza tipo de AME), los artículos demandados en los tres casos fueron similares. Según la demanda de inconstitucionalidad planteada a la ordenanza del GADM de Centinela del Cóndor, las normas impugnadas vulnerarían las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 82, 84, 120, 226, 425 y 426 de la Constitución vigente. En la ordenanza de El Pangui, según la demanda planteada, las normas impugnadas vulnerarían las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 82,84, 120, 226, 327, 424, 425 y 426. Mientras que, en el caso de la ordenanza del GADM Intercultural de Saraguro esta vulneraría las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 84, 120, 226, 424, 425 y 426.

Los argumentos al plantear la demanda son similares, manifestando que las ordenanzas contradicen normas expresas, preexistentes, y en todos los casos es el derecho a la seguridad jurídica el vulnerado, en el marco de la inobservancia visible de la Constitución (2008), el Cootad (2010) y ley de la materia (1979).

A juicio de los jefes de los cuerpos de bomberos, la violación se daba además por no reconocer la existencia de una institución como el cuerpo de bomberos, y no adscribirla al GADM como entidad con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa. Asimismo, se reclama la inobservancia de la Ley de Defensa Contra Incendios (1979), en el marco de la conformación del Comité de Administración y Disciplina; así como el reconocimiento de los jefes de bomberos como los representantes legales. Se cuestiona que el Consejo de Administración y Disciplina sea presidido por el alcalde, cuando la norma citada expresamente indica que lo presidirá el jefe de bomberos y que el manejo de los recursos quede en manos de los GADM. La demanda del GAD de Centinela y Saraguro han sido admitidas sin embargo aún no se ha pronunciado la Corte Constitucional.

Para el caso de la demanda de inconstitucionalidad de la ordenanza de El Pangui, la Corte ya se pronunció, y declaró la inconstitucionalidad de 5 artículos:

- Artículo.23, *sobre la autonomía administrativa*. Considerando que conforme está establecida la norma, impide que la institución bomberil administre sus recursos humanos, económico y materiales por sí mismos y con sus propias normas, vulnerándose la autonomía;
- Artículo.24, *sobre la estructura administrativa*. Al respecto la Corte reconoce que el cuerpo de bomberos es una institución organizada, jerarquizada y disciplinada, que para el cumplimiento de su misión requiere un mando superior que se designe de entre sus miembros, existiendo entre ellos el compromiso individual de aportar al compromiso institucional; establece que el Consejo de Administración y Disciplina estará presidido por el Jefe o Jefa de la Unidad de Incendios del Cuerpo de Bomberos del Cantón "El Pangui", no por el Alcalde.
- Artículo 25, *sobre la estructura del Consejo de Administración y Disciplina*. Al respecto, expresa que esta norma afecta la autonomía administrativa del cuerpo de bomberos. La máxima autoridad del referido cuerpo bomberil es quien preside el mismo ya que es quien también tiene la potestad, credibilidad de sus miembros y de la institución como tal; por lo que determina que en ese artículo se eliminen todas las frases donde se incluya al alcalde y ese término sea sustituido por el jefe de cuerpos de bomberos. Referente a la jefatura, la ordenanza demandada contemplaba que el jefe de cuerpos de bomberos debería cumplir las políticas, directrices y resoluciones emanadas del Consejo de Administración y Disciplina liderado por el alcalde. La Corte señala nuevamente que se violenta la autonomía ya que son entes autónomos que deben observar la ley especial de la materia, de tal forma que eliminan la frase que determina que el jefe de bomberos obedecerá las directrices del alcalde.
- Artículo 30, *sobre el nivel operativo* El nivel operativo es también observado y declarado inconstitucional, ya que la Corte cuestiona que la gestión desplegada por el nivel operativo del cuerpo de bomberos del referido Cantón esté regulada únicamente por la ordenanza impugnada y por la normativa interna del Gobierno Autónomo Descentralizado de dicho cantón. Esto más bien resultaría normativa supletoria, siendo la normativa que rige a los cuerpos de bomberos aquella comprendida en la Ley de Defensa Contra Incendios, su reglamento, el COOTAD, y, conforme a lo expuesto supra, el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, en ese orden normativo.

Conclusión

Las ordenanzas de los GAD municipales de Centinela del Cóndor, El Pangui y Saraguro referidas a la asunción de la competencia de servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios inobservaron la Constitución de forma expresa y directa; habiendo vulnerado el derecho a la seguridad jurídica. Este hecho fue ratificado por la Corte Constitucional en su análisis de control de legalidad de la ordenanza de GADM del El Pangui. A pesar de este precedente jurídico, el GAD municipal intercultural de Saraguro no ha ajustado su ordenanza; mientras que el GADM de Centinela del Cóndor procedió a realizar una reforma para ajustarse al marco de lo establecido en el Cootad (2010) y la Ley de Defensa Contra Incendios (1979). La vulneración al derecho a la seguridad jurídica conllevó las vulneraciones sistémicas de otros derechos fundamentales tanto del personal bomberil como de la población de los tres cantones (desde el derecho de los trabajadores del cuerpo de bomberos a recibir un salario digno de manera oportuna hasta una eventual afectación a la integridad de los habitantes del sector que podrían verse afectados en caso de presentarse un incendio), en el marco de la aplicación de la ordenanza por parte de los GADM.

En el proceso de descentralización no se generaron las condiciones adecuadas para que la competencia sea asumida sin problemas ni conflictos. Con el fin de llevar adelante un proceso de carácter armónico, debieron haberse observado las particularidades de cada caso con una visión integral previa a descentralizar. En lo referente al rol del Consejo Nacional de Competencias, es posible afirmar que en el análisis técnico ejecutado por la institución no se consideró la importancia de que el marco normativo esté articulado y armonizado, sobre todo la resolución de descentralización que contiene un marco amplio de productos y servicios, que debieron ser acogidos tomando en cuenta cada particularidad de los municipios y las diferencias en sus capacidades técnicas. El proceso técnico previo efectuado por el CNC no fue suficiente, ya que contar con los informes de la capacidad operativa de los municipios para descentralizar la competencia no aseguró el éxito en el proceso de asunción. Por otra parte, el papel que jugó la Asociación de Municipalidades del Ecuador fue contraproducente debido a que en lugar de fortalecer la capacidad instalada de los GAD y dar las herramientas necesarias para ello, conllevó al error a los tres municipios; al punto de que es posible afirmar que fue clave en la generación del problema. La capacidad jurídica en los tres municipios producto de la investigación es deficiente, ya que no ha existido un aporte suficiente para realizar la correspondiente adecuación legal de sus ordenanzas.

Conviene señalar que no existió una resolución en tiempo oportuno de los conflictos, ni intervención de terceros imparciales, lo que afectó el derecho a la seguridad jurídica. Finalmente, el conflicto normativo limitó la plena prestación del servicio y no permitió que el proceso de descentraliza-

ción se consolide a la fecha, lo que a su vez conllevó a que los GADM estén limitados en ejercer su competencia exclusiva.

Es imprescindible que el cuerpo normativo, así como la institucionalidad y las políticas públicas que se diseñen se enmarquen en los mandatos constitucionales, con miras a promover un escenario de irrestricto respecto a la seguridad jurídica y afianzamiento de la democracia. Es necesario consolidar la descentralización como política de Estado, en el marco de la concepción del Estado ecuatoriano definida en el artículo 1 de la Constitución, en el que se establece que la forma de gobierno será descentralizada. Eso implica que todas aquellas entidades del sector público estén alineadas a esta política, con la obligación de cumplir la Constitución y velar por la no vulneración de los derechos reconocidos en la misma.

En el desarrollo del proceso de descentralización es ineludible que se consideren las diferencias económicas, políticas, sociales y culturales existentes en el territorio, de manera que la política pública a implementar sea pertinente. De manera particular, en cuanto a la descentralización de la competencia de prestación del servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios resulta indispensable que se busquen alternativas para la resolución de los conflictos identificados, con el fin último de garantizar la continuidad de la prestación del servicio a la población local.

Bibliografía

- Ávila, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador El Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Producciones digitales Abya Yala.
- Ayala Mora, E. (1991). El Municipio en el siglo XXI. Procesos. *Revista ecuatoriana de Historia*, Nro.1. pág. 69- 86.
- Bastidas, C. (2017). La descentralización en el Ecuador. De la doble transición neoliberal al liderazgo del Estado Central. En L. F. Ávila, *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016* (págs. 83- 107). Quito: Cooperación alemana.
- Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *Foro. Revista de Derecho*, Nro. 20. pp. 5-21.
- CNC. (07 de octubre de 2016). Infografías del Servicios de Prevención, Protección Socorro y Extinción de Incendios, Consejo Nacional de Competencias- Dirección de Monitoreo, pág. 1-2.
- CNC, Senplades. (2012). *Plan Nacional de Descentralización, 2012 - 2015*. Quito: Registro Oficial Nro. 673 de 30 de marzo del 2012.
- De La Torre, P. (2013). *Los constructores del Estado Nacional*. Quito: Senplades.
- El Universo. (03 de marzo de 2003). Incendio quemó tres pisos del Congreso. *El Universo*, pág. s/n.
- Gordillo, A. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Hernández, O. (2014). La Autonomía Municipal en el Constitucionalismo Latinoamericano: Realidad y Perspectiva en el caso de Cuba. *Revista Mejicana de Derecho Constitucional*, Nro. 30. Pág. 91- 112.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista, M. d. (2014). *Metodología de la Investigación*. México DF: McGraw-Hill/ Interamericana Editores. 6ta edición.
- Larrea, A. M. (2011). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: Senplades. 1era ed.
- López Oliva, J. (2011). La consagración del principio de seguridad jurídica como consecuencia de la Revolución Francesa de 1789. *Prolegómenos - Derechos y Valores*, 121 - 134, 2011 - II.
- Mestre, J. (2009). *Historia i present Bombers de Catalunya*. Barcelona: Editorial Generalitat de Catalunya: versión electrónica.
- Molina, A. I. (2015). *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*. Universidad Complutense de Madrid. Memoria para obtener el grado de doctor.
- Ortiz Crespo, S. (2017). Análisis sobre la organización territorial y la descentralización del Estado, modelos de descentralización voluntario y obligatorio 1998 y 2008. En Ortiz Crespo, S. (Coord.) *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998- 2016* (págs. 109- 163). Quito: Cooperación alemana.
- Pigozzi, P. (2012). Más o menos seguridad jurídica. En L. F. Ávila, *Política, Justicia y Constitución* (págs. 229 - 258). Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Sagüés, N. (1997). Jurisdicción constitucional y seguridad jurídica. *Pensamiento constitucional*, Año IX. 217- 232.

- Ternavasio, M. (1991). *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo*. Buenos Aires: Flacso: Tesis de maestría.
- Vergara Ortiz, F. X. (2011). *La Descentralización del Estado Ecuatoriano en Tiempos de una Nueva Constitución*. Universidad Andina Simón Bolívar- Sede Ecuador: Programa de Maestría Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado.
- Vigo, R. L. (1998). Aproximaciones a la seguridad jurídica. *Derechos y libertades*. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, 495- 516.

Fuentes normativas

- Asamblea Constituyente (1946). *Constitución de 1946*. Quito.
- Asamblea Constituyente (1967). *Constitución de 1967*. Quito.
- Asamblea Constituyente (1998). *Constitución de 1998*. Riobamba.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial 449, de 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización*. Quito: Registro Oficial Suplemento 303, de 19 de octubre de 2010.
- Asamblea Nacional Constituyente (1945). *Constitución de 1945*. Quito.
- Asociación de Municipalidades del Ecuador (2015). *Ordenanza tipo para el ejercicio de la competencia de servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios*.
- Consejo Nacional de Competencias (2014). *Resolución 0010*. Quito: Registro Oficial 413, de 10 de enero de 2015.
- Congreso Nacional (1971). *Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 331, de 15 de octubre de 1971. Codificación 2005. Estado: Derogada.
- Congreso Nacional (1979). *Ley de Defensa Contra Incendios*. Quito: Registro Oficial 815 de 19 abril 1979. Última modificación: 09 marzo 2009.
- Congreso Nacional (1991). *114. Ley de Creación del Cantón El Pangui*. Quito: Registro Oficial No. 622, 14 de Febrero de 1991.
- Congreso Nacional (1993). *Ley No. 50. Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios por parte de la iniciativa privada*. Quito: Registro Oficial No. 349 , 31 de Diciembre 1993. Estado: Derogada por la Disposición Derogatoria Segunda del Código s/n. R.O. 312S.
- Congreso Nacional (1995). *81. Ley de Creación del cantón Centinela del Cóndor*. Quito: Registro Oficial No. 658, 21 de Marzo de 1995.
- Congreso Nacional (1997). *Ley No. 27. Ley especial de descentralización del Estado y de participación social*. Quito: Registro Oficial No. 169 , 8 de Octubre 1997. Estado: derogada por la Ley s/n. R.O. 303-S, 19-X-2010.
- Consejo de Gobierno (1979). *Constitución Política del Ecuador*. Quito: Decreto Supremo 000, Registro Oficial 800 de 27 de Marzo de 1979.
- Gaceta Judicial. (28 de XIII de 2012). Año CIV. Serie XVII. No.11. Página 3428.

GADM Centinela del Cóndor (2017). *Ordenanza que regula la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el Canrón Centinela del Cóndor*. Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 48 , 1 de Agosto 2017.

GADM El Pangui (2015). *Ordenanza que regula la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el Cantón El Pangui*. Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 598 , 30 de Septiembre 2015.

GADM Intercultural de Saraguro (2015). *Ordenanza que regula la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón Saraguro*. Quito: Registro Oficial Edición Especial No.406, 1 de Diciembre 2015.

Presidencia de la República del Ecuador (2004). *Decreto Ejecutivo No. 1372*.

Presidencia de la República del Ecuador (08 de febrero de 2007). *Decreto No 103*. Quito.

Presidencia de la República del Ecuador (18 de enero de 2008). *Decreto No. 878*. Quito.

Procuraduría General del Estado (20 de septiembre de 2011). *Resolución PGE No. 03806*. Quito.

Anexos

Anexo 1.- Guía para la realización de entrevistas a profundidad

Contexto: El contenido de la presente entrevista se enmarca en el Plan para acceder a la titulación de Máster en Derecho con mención estudios judiciales.

Objetivo: Recabar información primaria que brinde insumos para la elaboración del artículo titulado “El derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad en las ordenanzas municipales para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios: GAD Centinela del Cóndor y Saraguro”

Dirigida a: Alcaldes de los GAD Municipales de Centinela del Cóndor y Saraguro.

Desarrollo:

1. Antecedentes:

- a. Conoce usted de qué manera se originó del Cuerpo de Bomberos en su GAD
- b. Conoce usted cómo se administraba el Cuerpo de Bomberos en sus orígenes (de manera privada, con alguna relación con las autoridades de la localidad)

2. Identificación de la problemática

- a. Conoce usted cuál es la situación actual de la administración del Cuerpo de Bomberos
- b. Podría identificar la existencia de algún tipo de conflicto en la administración del Cuerpo de Bomberos con otros actores (instituciones públicas o privadas, incluido el GAD Municipal) y a lo largo del tiempo
- c. De qué manera puede definir la relación existente entre el Cuerpo de Bomberos y el GAD Municipal.
- d. Ha existido alguno de los siguientes conflictos entre el Cuerpo de Bomberos y el GAD Municipal: (Describa cada uno)
 - i. Ejercicio de las competencias,
 - ii. En el manejo de los recursos,
 - iii. En la administración del Talento Humano,
 - iv. De carácter técnico,
 - v. Otros (mencione)
- e. De existir, conoce si el o los conflictos existentes se han elevado a instancias judiciales. De ser así, conoce el estado de los procesos
- f. De existir, cuáles son las posibles consecuencias del conflicto identificado entre el Cuerpo de Bomberos y el GAD Municipal.

- i. ¿Considera que existen derechos de la población que sean vulnerados?
- g. Como máxima autoridad del GAD Municipal, cuáles son sus principales preocupaciones frente a este(os) conflicto(s).

Se pueden mencionar nuevamente en el marco de los posibles tipos de conflictos:

 - i. Ejercicio de las competencias,
 - ii. En el manejo de los recursos,
 - iii. En la administración del Talento Humano,
 - iv. De carácter técnico,
 - v. Otros (mencione)
- h. Considera usted que el tipo de relación existente entre el Cuerpo de Bomberos y el GAD Municipal afecta su administración en términos políticos
- i. Conoce usted cuál es la opinión de la ciudadanía local sobre la relación existente entre el Cuerpo de Bomberos y el GAD Municipal
- j. Podría realizar alguna propuesta de solución al conflicto(s) identificado(s)

Anexo 2.- Guía para la realización de entrevistas a profundidad

Contexto: El contenido de la presente entrevista se enmarca en el Plan para acceder a la titulación de Máster en Derecho con mención estudios judiciales.

Objetivo: Recabar información primaria que brinde insumos para la elaboración del artículo titulado “El derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad en las ordenanzas municipales para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios: GAD *Centinela del Cóndor, El Panguí y Saraguro*”

Dirigida a: Jefes de los Cuerpos de Bomberos de los GAD Centinela del Cóndor, El Panguí y Saraguro.

Desarrollo:

1. Antecedentes:

- a. Podría describir brevemente el origen del Cuerpo de Bomberos en su GAD
- b. Conoce usted cómo se administraba el Cuerpo de Bomberos en sus orígenes (de manera privada, con alguna relación con las autoridades de la localidad)
- c. Cómo está conformado el Cuerpo de Bomberos (número de personal técnico y administrativo, dirigencia)

2. Identificación de la problemática

- a. Podría describir la situación actual de la administración del Cuerpo de Bomberos
- b. Podría identificar la existencia de algún tipo de conflicto en la administración del Cuerpo de Bomberos al interior
- c. Podría identificar la existencia de algún tipo de conflicto en la administración del Cuerpo de Bomberos con otros actores (instituciones públicas o privadas) y a lo largo del tiempo
- d. De qué manera puede definir la relación existente entre el Cuerpo de Bomberos y el GAD Municipal.
- e. Ha existido alguno de los siguientes conflictos entre el Cuerpo de Bomberos y el GAD Municipal: (Describa cada uno)
 - i. Ejercicio de las competencias,
 - ii. En el manejo de los recursos,
 - iii. En la administración del Talento Humano,
 - iv. De carácter técnico,
 - v. Otros (mencione)

- f. De existir, conoce si el o los conflictos existentes se han elevado a instancias judiciales. De ser así, conoce el estado de los procesos
- g. De existir, cuáles son las posibles consecuencias del conflicto identificado entre el Cuerpo de Bomberos y el GAD Municipal.
 - i. ¿Considera que existen derechos de la población que sean vulnerados?
- h. Conoce usted cuál es la opinión de la ciudadanía local sobre la relación existente entre el Cuerpo de Bomberos y el GAD Municipal
- i. Podría realizar alguna propuesta de solución al conflicto(s) identificado(s)