



**UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

---

**“Responsabilidad extracontractual del estado en el caso de las muertes por  
inseguridad en obras de alcantarillado”**

---

Trabajo de Titulación previo a la obtención del Título de Abogado de los  
Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador.

**AUTOR:**

Nayely Mishell Bautista Intriago

**TUTOR:**

Dra. Mg. Tanya Gioconda Paredes Chiluisa

Ambato – Ecuador

2023

## **A. PÁGINAS PRELIMINARES**

**TEMA:**

---

**“RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN EL  
CASO DE LAS MUERTES POR INSEGURIDAD EN OBRAS DE  
ALCANTARILLADO”**

---

## **APROBACIÓN DEL TUTOR**

En mi calidad de Tutora del Trabajo de Titulación – Proyecto de investigación sobre el tema: “RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN EL CASO DE LAS MUERTES POR INSEGURIDAD EN OBRAS DE ALCANTARILLADO”, desarrollado por NAYELY MISHELL BAUTISTA INTRIAGO, quien pertenece a la carrera de Derecho, de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato, considero que dicho Trabajo de Titulación – Proyecto de investigación, reúne los requisitos técnicos científicos y reglamentarios por lo que autorizo la aprobación del mismo ante el organismo para que sea sometido a evaluación por parte del Tribunal de Grado, que el Honorable Consejo Directivo de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad Técnica de Ambato, designe para su correspondiente estudio y calificación.

Ambato, 20 de julio del 2023



**Dra. Mg. TANYA GIOCONDA PAREDES CHILUISA**

## **AUTORÍA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN – PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

Nayely Mishell Bautista Intriago con C. C. 1850145754; estudiante de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, informo que he realizado mi trabajo con el Tema: “RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN EL CASO DE LAS MUERTES POR INSEGURIDAD EN OBRAS DE ALCANTARILLADO”, las ideas, opiniones y comentarios en todos los contenidos en el presente previo a la obtención del Título de Abogado, son originales, auténticos, personales y de exclusiva expresión moral, legal y académica del Autor, quien firma, al pie de la presente, para constancia de lo anterior mencionado.

Ambato, 20 de julio del 2023



**Nayely Mishell Bautista Intriago**

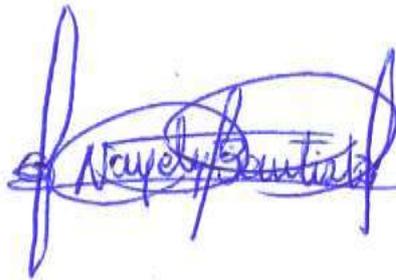
**C.C 1850145754**

**AUTOR**

## **DERECHOS DE AUTOR**

Autorizo a la Universidad Técnica de Ambato, para que haga del presente trabajo de investigación un documento disponible para consulta en los procesos de investigación, conforme se determina en los normativos internos de la Institución. Cedo de manera plena los derechos de autor de mi trabajo de tesis con fines investigativos y de difusión del conocimiento, además apruebo la reproducción total o parcial conforme las regulaciones universitarias; esto siempre y cuando no presente una ganancia económica y se realice en respeto a los derechos del autor.

Ambato, 20 de julio del 2023



**Nayely Mishell Bautista Intriago**

**C.C 1850145754**

**AUTOR**

## **APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO**

Los miembros del tribunal de Grado APRUEBAN el trabajo de Investigación “RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN EL CASO DE LAS MUERTES POR INSEGURIDAD EN OBRAS DE ALCANTARILLADO”, presentado por la señorita Nayely Mishell Bautista Intriago, de conformidad con el Reglamento de Graduación para obtener el Título Terminal de Tercer Nivel de la Universidad Técnica de Ambato. Autorizando su presentación ante los organismos correspondientes.

Ambato, de del 2023

Para constancia firman:

---

Presidente

---

Miembro del tribunal

---

Miembro del tribunal

## AGRADECIMIENTOS

*Agradezco infinitamente a mis padres y a mi familia que, con su amor y dedicación, me guiaron por el buen camino y creyeron siempre en mí, y por estar presentes en cada pasito e hicieron que este sueño sea posible, por dedicarse a hacerme feliz y por ser mi motivo para seguir adelante.*

*A los compañeros de lágrimas y risas que me dio la carrera, Sebastián, Karen y Josué, que con sus ocurrencias y palabras de apoyo hemos salido adelante juntos y por cada momento y experiencia compartida.*

*A mi compañero de aventuras, Steven quien a pesar de las subidas y bajadas que hemos tenido, estuvo en este proceso y con sus palabras de apoyo me motivó a no rendirme y me acompañó en cada desvelo.*

*Por último, me agradezco a mí, por creer en mí, por cada madrugada, porque este sueño se construyó esperando un bus a las 5 de la mañana y por nunca renunciar.*

## **DEDICATORIA**

*Este trabajo se lo dedico a mis padres: Rosa y Edgar por apoyarme con sus palabras de aliento y no dejarme rendir, por ser indispensables, por hacer posible lo imposible, los amo infinitamente y cada logro que yo tenga, es por y para a ustedes.*

*A mis hermanos, Vivi, Claudia, Yadira, Lizeth y Edgar por su apoyo incondicional, por acompañarme en cada momento de este proceso, por sus consejos, su amor y su paciencia.*

*A mis sobrinos, para que tengan un ejemplo de perseverancia y luchen por alcanzar sus sueños y sepan que todo se logra con amor y dedicación.*

## ÍNDICE GENERAL

A. PÁGINAS PRELIMINARES .....	ii
APROBACIÓN DEL TUTOR .....	iii
AUTORÍA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN – PROYECTO DE INVESTIGACIÓN .....	iv
DERECHOS DE AUTOR .....	v
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO .....	vi
AGRADECIMIENTOS .....	vii
DEDICATORIA .....	viii
Resumen ejecutivo .....	xiv
Abstract .....	xv
B. CONTENIDOS .....	1
CAPITULO I .....	1
MARCO TEÓRICO .....	1
1.2 Objetivos .....	4
1.2.1 Objetivo General .....	4
1.2.2 Objetivos específicos .....	4
El Estado .....	4
Fines del Estado .....	5
Separación de poderes .....	7
Evolución histórica de la responsabilidad estatal .....	9
El estado no tenía responsabilidad por acción u omisión frente a la ciudadanía .....	9
El Estado asume responsabilidades .....	11
Tipos de responsabilidad .....	11
Fallo Blanco .....	13
Casos emblemáticos: Jurisprudencia y doctrina francesa .....	14
Caso Arrêt de la Fleurette .....	14

Caso Cadot .....	17
Caso Terrier .....	18
Antecedentes de la responsabilidad extracontractual en Ecuador .....	20
Acto administrativo .....	22
Hecho administrativo .....	23
Responsabilidad por actos o hechos administrativos .....	25
2. Acciones u omisiones de los servidores públicos .....	27
3. Daño calificado.....	28
4. Conexión causal .....	28
Fundamento jurídico de la responsabilidad.....	29
MUERTES POR INSEGURIDAD EN EJECUCIÓN OBRAS .....	30
Casos emblemáticos .....	31
Caso: Latacunga .....	31
Sentencia: Caso Patate.....	32
Cronología del caso .....	32
Caso: Ambato .....	33
Gobierno Autónomo Descentralizado .....	35
Autonomía del GAD municipal .....	36
Atribuciones del GAD municipal.....	37
Competencias del GAD municipal.....	38
Especificaciones en ejecución de obras de alcantarillado .....	40
Condiciones de seguridad.....	41
Teorías sobre las causas de inseguridad en obras de alcantarillado .....	42
Causalidad.....	42
Causalidad pura.....	42
Probabilidad sesgada.....	42
Propensión al accidente .....	42

Medidas de prevención y mejoramiento de la seguridad en obras de alcantarillado .....	43
Medidas de prevención en el caso de sepultamientos, atrapamientos y contusiones .....	44
CAPITULO II .....	46
METODOLOGÍA .....	46
2.1 Materiales .....	46
Recursos humanos .....	46
Recursos institucionales .....	46
Recursos financieros .....	46
2.2 Métodos .....	47
Método inductivo .....	47
Método descriptivo .....	48
Técnica .....	49
Tipo de investigación .....	49
Investigación documental – bibliográfica .....	49
2.5 Instrumentos .....	50
Entrevistas .....	50
2.6 Fuentes .....	50
CAPITULO III .....	51
RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....	51
3.1 Análisis y discusión de los resultados de las entrevistas .....	51
3.2 Verificación de hipótesis .....	66
Producto Final .....	66
CAPITULO IV .....	81
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	81
4.1 Conclusiones .....	81

4.2	Recomendaciones .....	82
C.	MATERIALES DE REFERENCIA.....	83
	BIBLIOGRAFÍA .....	83
	ANEXOS.....	87

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Tipos de responsabilidad .....	11
Cuadro 2.	Cuadro comparativo: Casos emblemáticos.....	19
Cuadro 3.	Cuadro comparativo: Casos emblemáticos Ecuador .....	34
Cuadro 4.	Pregunta 1 .....	51
Cuadro 5.	Pregunta 2 .....	53
Cuadro 6.	Pregunta 3 .....	54
Cuadro 7.	Pregunta 4 .....	56
Cuadro 8.	Pregunta 5 .....	58
Cuadro 9.	Pregunta 6 .....	59
Cuadro 10.	Pregunta 7 .....	61
Cuadro 11.	Pregunta 8 .....	62
Cuadro 12.	Pregunta 9 .....	64

## Resumen ejecutivo

El presente trabajo, se centra en el análisis de la evolución histórica de la responsabilidad estatal, presentando el fallo blanco y sus casos emblemáticos, además se revisa la normativa legal relacionada con la responsabilidad estatal, y para ello se analiza lo establecido en el Artículo 11, numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, la Ley de Contratación Pública, la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, entre otras. Además, se estudian casos de accidentes y muertes en ejecución de obras de alcantarillado, identificando factores que contribuyen a la inseguridad, para lo cual se presenta una revisión de la literatura existente sobre el tema. La metodología empleada se enfoca en una investigación documental – bibliográfica, además, se realizaron entrevistas a expertos en el tema, como abogados y funcionarios públicos con el objetivo de obtener información sobre su postura, acciones legales y protocolos específicos a seguir en estos casos, asimismo, en el estudio se empleó un enfoque de investigación cualitativa que permitió identificar que el Estado ha sido responsable en casos extracontractuales, sin embargo, no se ha proporcionado ninguna compensación a los ciudadanos afectados, esta hipótesis se comprobó mediante las entrevistas llevadas a cabo en el proceso de investigación. También, se explica el proceso de análisis de los datos obtenidos, que incluyó la revisión y clasificación de la información obtenida a través de las entrevistas, y se presenta la propuesta de implementación de una ordenanza municipal de prevención y protección por parte del GAD de Latacunga a ciudadanos y trabajadores.

**Palabras clave:** responsabilidad, estado, GAD municipal, muertes, alcantarillado.

## Abstract

This paper focuses on the analysis of the historical evolution of state liability, presenting the “blank judgment” and its emblematic cases. Additionally, it reviews the legal regulations related to state responsibility, examining the provisions established in Article 11, numeral 9 of the Constitution of the Republic of Ecuador, the Public Procurement Law, the Occupational Health and Safety Law, among others. Moreover, it examines cases of accidents and fatalities during sewerage works, identifying contributing factors to insecurity, and thus providing a review of the existing literature on the subject. The methodology employed adopts a documentary-bibliographic research approach. Furthermore, interviews were conducted with experts in the field, such as lawyers and public officials, aiming to obtain information regarding their stance, legal actions, and specific protocols followed in such cases. Additionally, a qualitative research approach was utilized in this study, which allowed the identification that the State has been liable in non-contractual cases; however, no compensation has been provided to affected citizens. This hypothesis was verified through the interviews conducted during the research process. The data analysis process is explained, which included the review and classification of information gathered from the interviews. Furthermore, a proposal for the implementation of a municipal ordinance on prevention and protection by the GAD of Latacunga towards citizens and workers is presented.

**Keywords:** responsibility, state, municipal GAD, deaths, sewerage.

## **B. CONTENIDOS**

### **CAPITULO I**

#### **MARCO TEÓRICO**

##### **1.1 Antecedentes Investigativos**

En relación a la temática del Proyecto de Investigación, denominado: “Responsabilidad extracontractual del estado en el caso de las muertes por inseguridad en obras de alcantarillado” se han indagado diferentes trabajos de investigación, de los cuales se destacan los siguientes aportes:

El autor Carlos Roberto Robalino Segovia, en el año 2021, en su Proyecto final de investigación previo a la obtención de título de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador titulado: “**La responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano y el derecho de repetición derivada de la deficiente administración de justicia**”, (Robalino, 2021) sostiene que la responsabilidad que recae sobre los servidores judiciales, se fundamenta en lo tipificado en el Art. 11 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, y hace hincapié a que el Estado y aquellos que actúen ejerciendo una potestad estatal, se encuentran en la obligación de reparar los derechos vulnerados por la falta o negligencia en la prestación de servicios públicos y por acciones u omisiones de funcionarios al momento de desempeñar su cargo. (p12)

Considera, además a la responsabilidad extracontractual del estado como una institución jurídica del campo del derecho administrativo, tiene como finalidad permitir el acceso a las indemnizaciones pecuniarias por parte de entidades públicas, que en caso de acciones u omisiones han dado origen a daños y perjuicios ya sean materiales o inmateriales, y es responsabilidad del ciudadano demostrar su afectación.

Alfonso Gonzales Iruma, (2021), en su Artículo científico titulado: “**Responsabilidad extracontractual del estado por deficiente prestación del servicio público de salud en Ecuador**”, define a la responsabilidad extracontractual de Estado como una institución jurídica, que se ha convertido en un mecanismo de control y valoración del poder estatal, además establece la forma de sancionar, instaurada en los ordenamientos jurídicos para que se reparen los daños ocasionados a los administrados, de igual forma, en el desarrollo de su trabajo considera a la responsabilidad extracontractual del estado como:

*(...) un límite al poder estatal y donde se analiza desde las funciones punitivas para el castigo al Estado y preventiva hacia el control y evaluación de la actividad pública. Se asume un sistema de responsabilidad por fallas con un marcado carácter subjetivista, siendo minoritaria la aplicación objetiva por antijuridicidad del daño. (González, 2021) (p14)*

La segunda variable del presente trabajo de investigación, engloba el caso de las muertes por inseguridad en obras de alcantarillado, que con base en un estudio del autor Freddy Antonio Sardón Rojas en el año 2015, titulado: “**Implementación de un sistema integral de seguridad y salud ocupacional en construcción de obras viales para la Región Puno**”, considera que:

*(...) existe un alto índice de accidentes e incidentes de obra debido a que en el desarrollo de las mismas no existe un plan de seguridad y salud en el trabajo incorporado; por ello se requiere de un sistema integral de seguridad y salud ocupacional que sea moldeable a las circunstancias, ya que algunas entidades privadas, han adoptado diferentes sistemas de gestión. (Sardón, 2015) (p106)*

*(...) las obras de construcción, deberán implementar un sistema integral de seguridad y salud ocupacional de acorde a las normativas vigentes. Por ello realizar una adecuada planificación, implementación, verificación y revisión*

*del plan es indispensable para disminuir considerablemente los accidentes en obras. (p107)*

En la Universidad Nacional “Hermillo Valdizan” en el año 2018, la autora Sandra Pilar Chumbimuni Aguilar, realizó un trabajo de investigación titulado: **“Propuesta de un plan de seguridad y salud para obras de construcción en el sector minero peruano”** en el que concluye que:

*Todas las labores que se realicen dentro del desarrollo de las obras siempre tienen un impacto sobre la salud de sus trabajadores y del ambiente, es por ello que, al analizar los riesgos para cualquier actividad de la obra, implícitamente se está realizando un análisis de los aspectos ambientales que influye en dicha actividad (p. 133)*

Adriana Lucia Solano Pavón, en el año 2015, en su trabajo de investigación titulado: **“Modelo de gestión de seguridad y salud ocupacional para el control y reducción de riesgos laborales en el sector de la construcción”**, considera que:

*Nuestra mano de obra no es calificada, muy pocos han recibido capacitaciones para realizar su trabajo, la mayoría lo realiza por experiencia o por herencia familiar, sin mayor cuidado o previsión con respecto a la seguridad o salud ocupacional (p61) (Solano, 2015).*

*Es necesario crear consciencia en nuestros obreros, capacitarlos en sus tareas diarias para que tengan consciencia de los peligros a los que están expuestos en cada trabajo que realizan. (p61)*

Además, determina que, en varios países del tercer mundo, la seguridad y salud ocupacional se planifica desde el primer momento que se tuvo la visión del proyecto, con la finalidad de disminuir los índices de accidentalidad, usan sistemas que mejoran las condiciones de seguridad al momento de ejecutar y llevar a cabo obras, por lo que, se reducen los índices de accidentes o muertes.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo General**

- Analizar la evolución histórica de la responsabilidad del estado y el tema de las muertes por inseguridad estatal en obras de alcantarillado en el Cantón Latacunga.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- Identificar acerca de la responsabilidad extracontractual del Estado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
- Determinar la realidad de las muertes por inseguridad en obras de alcantarillado.
- Desarrollar la ordenanza que establece el régimen de prevención y protección por parte del GAD a los trabajadores y ciudadanos durante la ejecución de obras en el cantón de Latacunga.

## **El Estado**

Como preámbulo del presente trabajo de investigación, a manera de criterio propio, considero que el Estado es una entidad política y jurídica que ejerce el poder soberano

sobre un territorio y su población. Está compuesto por una organización gubernamental que tiene la capacidad de hacer cumplir las leyes, recaudar impuestos, tomar decisiones políticas, entre otras funciones. Además, el Estado está dotado de atribuciones que le permiten tomar decisiones en nombre del pueblo al que representa, y su poder se extiende a través de todo el territorio nacional.

Sin embargo, es menester citar autores que señalan su pensamiento acerca del Estado:

Para Kelsen, *“el Estado es un ordenamiento jurídico vigente y válido en un determinado territorio, lo cual equivale a decir: un sistema de supuestos de conducta humana normados que forman el contenido de un ordenamiento normativo”*. (Kelsen, 1997)

Según Heller, el Estado: *“es una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial”*. (Heller, 1934)

## **Fines del Estado**

La idea de que el Estado tiene un fin o propósito específico ha sido objeto de debate y controversia través de la historia del pensamiento político y filosófico. Por un lado, están quienes sustentan que el Estado debe tener un fin claramente definido y destinado al bien común de la sociedad, y que este fin debe ser el marco de referencia para todas las decisiones y políticas que se adopten. Por otro lado, hay quienes argumentan que el Estado no tiene un fin determinado y que su papel es meramente asegurar el orden y la estabilidad en la sociedad, permitiendo que cada individuo persiga sus propios objetivos y metas.

En cualquier caso, es cierto que el Estado se compone como una forma de organización social que tiene como objetivo principal, brindar y garantizar el bienestar y la seguridad de la comunidad a la que sirve. Para ello, el Estado establece un conjunto de instituciones, normas y procedimientos que permiten la realización de sus funciones básicas y la consecución de sus fines, entre los que se incluyen la protección de los derechos y libertades individuales y sociales, la promoción del bienestar general y el mantenimiento del orden y la paz social.

Según el autor Jellinek, establece en su obra "Teoría del Estado" que los fines del Estado son variados y complejos y los clasifica en cinco fines principales:

1. El bienestar del individuo y de la colectividad a la que pertenece, conservando y protegiendo su existencia;
2. Asegurar la igualdad, la seguridad y el mantenimiento de la vida del derecho y la integridad del individuo y la colectividad;
3. Proporcionar a la comunidad condiciones exteriores favorables, bajo las cuales puedan desenvolverse actividades vitales que no están bajo la influencia directa del Estado, como las artes, la moralidad, la ciencia y el sentimiento religioso;
4. Conservar, ordenar y fomentar las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria de los hombres; y
5. La defensa del territorio contra los posibles ataques externos, propendiendo al mismo tiempo por el prestigio internacional, y asegurar los servicios públicos (Jellinek, 1943).

Como conclusión y a manera de criterio propio a partir de la doctrina estudiada, se determina que, el Estado tiene como objetivo primordial la búsqueda del bien común y la satisfacción de las necesidades y demandas de la mayoría de la población y la sociedad. Para lograr esto, es esencial que el Estado opere dentro del marco del derecho y que sus decisiones y políticas sean aceptadas por la sociedad, respetando su soberanía. En definitiva, el fin del Estado es servir a la sociedad y mejorar la calidad

de vida de sus ciudadanos, adaptándose a los cambios y evolucionando para satisfacer las necesidades de la sociedad.

### **Separación de poderes**

Según el autor Montesquieu, es quien determina por primera vez la separación de poderes y se ha convertido en un principio fundamental de los estados modernos y democráticos, y ha sido incluida en numerosas constituciones y regímenes jurídicos. El poder legislativo es que se encarga de crear leyes, el poder ejecutivo es encargado de ejecutarlas y hacerlas cumplir, y el poder judicial se encarga de interpretarlas y aplicarlas, y de resolver las controversias entre particulares o entre particulares y el Estado. El objetivo de esta separación es evitar que un solo individuo o grupo concentre todo el poder y lo ejerza de forma abusiva, y asegurar que el poder esté limitado y controlado, lo que se traduce en una mayor protección de los derechos y libertades individuales, así como una mayor transparencia y responsabilidad en el ejercicio del poder (Montesquieu, 1972).

La función legislativa es uno de los subsistemas encargados de otorgar funciones específicas en la Constitución. Entre estas funciones se encuentra la posesión del Presidente, la participación en la reforma constitucional, la emisión, derogación y modificación de leyes, y el control de otros poderes, a excepción del poder judicial, sin embargo, es importante establecer ciertas limitaciones al poder legislativo para evitar que vaya en contra de los intereses nacionales y para garantizar la defensa nacional.

En la legislación ecuatoriana, la función ejecutiva está representado por la Presidenta o Presidente de la República y ejerce un gran poder a través de la administración pública. Su objetivo principal es atender las necesidades sociales y hacerlas tangibles mediante las instituciones que conforman su estructura.

Según el artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, al Poder Legislativo le corresponden varias funciones específicas, entre las cuales se incluyen:

1. Poseer al Presidente o Presidenta de la República en el cargo;
2. Participar en la reforma constitucional, mediante la aprobación de enmiendas constitucionales o de la convocatoria a una Asamblea Constituyente;
3. Expedir, derogar y modificar leyes, así como aprobar códigos y normas legales;
4. Controlar las otras funciones del Estado, con excepción del Poder Judicial, ejerciendo acciones de fiscalización e instituyendo las responsabilidades políticas correspondientes;
5. Aprobar el presupuesto general del Estado, es decir, la asignación de recursos económicos para el funcionamiento del gobierno y la ejecución de políticas públicas (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La función Judicial se encarga de administrar justicia a través de diversas instituciones, como la Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales de justicia, los tribunales y otras instancias judiciales. Esta función se considera un "micropoder" en el sentido de que su función principal es resolver casos individuales y no establecer normas generales. Actúa como árbitro imparcial en la resolución de conflictos legales y es esencial para garantizar el Estado de derecho y proteger los derechos de los ciudadanos.

Además, en la Constitución del Ecuador de 2008 establece dos nuevos poderes determinados como funciones en el sistema político de la legislación ecuatoriana: la Función de Transparencia y Control Social, y la Función Electoral.

Función de Transparencia y Control Social: Su función principal es fiscalizar el poder público y ejercer el control social. Además, tiene la responsabilidad de designar a las autoridades de instituciones importantes, como la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, tal como lo establece el artículo 208 (Constituyente, 2008).

Función Electoral: El Poder Electoral, según el artículo 217 de la Constitución, tiene como ocupación principal garantizar el ejercicio del sufragio de los ecuatorianos y se encarga de la organización política dentro del territorio del país. Su función primordial es asegurar la realización de elecciones para elegir a los nuevos gobernantes. El pueblo, a través del sufragio, ejerce la democracia directa (Constituyente, 2008).

### **Evolución histórica de la responsabilidad estatal**

A partir de la implantación del principio de legalidad, se desarrolla de forma paulatina la responsabilidad estatal, hasta llegar a formular una teoría de la responsabilidad, que se da a partir del fallo Blanco, dictado en Francia en el año 1873. Por otro lado, las ideas liberales anti absolutistas, y las situaciones sociales, políticas y económicas, dieron paso a la revolución inglesa y francesa y a los movimientos de independencia en Estados Unidos; En razón de estos movimientos, se procuraba limitar y racionalizar el poder del gobernante, instaurando principios, en un primer lugar el separar poderes, soberanía y consagrar derechos individuales (Jiménez, 2013)

### **El estado no tenía responsabilidad por acción u omisión frente a la ciudadanía**

A partir del antiguo régimen, que abarcó desde la antigüedad hasta la Edad Media, existía una diferencia notable en el tratamiento de la responsabilidad entre los individuos y los gobernantes. En lo que respecta a la responsabilidad privada entre los individuos, se habían determinado principios y máximas que regulaban la reparación de los daños causados, estas normas se fundaban en la idea de que cada persona era responsable de sus acciones y debía responder por los daños que pudiera ocasionar a otros. Esto se reflejaba en la aplicación de la justicia en casos de conflictos entre particulares, donde se establecían reglas y procedimientos para determinar la culpabilidad y dictar la correspondiente reparación o compensación.

Por otro lado, los gobernantes durante el antiguo régimen solían ejercer el poder sin tener que responder legal o políticamente por los efectos de sus actos. Se consideraba que el poder les era conferido por la divinidad, lo que les otorgaba un estatus superior y los eximía de cualquier responsabilidad ante la ley o ante sus súbditos.

Debido a que no se encontraba consagrado el derecho administrativo, se aplicaron los principios y disposiciones instaurados en el Derecho Civil, en la que se presentaba una normativa de forma general frente a la responsabilidad estatal y la Administración, por lo que, si se presentaban conflictos se llevaban ante esta jurisdicción (Jiménez, 2013).

En la época de la monarquía y con base en su poder absoluto, se quitaba la posibilidad que los súbditos pudieran llevar a cabo acciones a favor de reparaciones, además, los actos que realizaba el soberano no provocaban daño alguno, en este sentido se le atribuía al abuso al azar.

En la época del Imperio Romano, se consideraba que el soberano no podía tener equivocaciones o cometer algún daño, ya que, se creía su origen como celestial, la concepción con respecto al Estado era omnipotente. Posteriormente, en la época media, el poder se concebía en el campo de la religión por lo que se tomaban atribuciones arbitrarias, en consecuencia, se cometieron varios abusos a los derechos. En el gobierno inglés, todo aquello que tenía que ver con atribuir la responsabilidad del Estado, era debido a una extralimitación del funcionario, por lo que él era el encargado de responder. Con la finalidad de evitar estos abusos, se impusieron penas graves hacia los servidores que no cumplían con sus funciones.

Por otro lado, en el estado romano, se empezó a dar reconocimiento a los derechos del administrado frente al Estado, imponiéndose la facultad que para la expropiación debía existir una mediación de una indemnización. En el ámbito del Derecho Romano, se dio lugar al tema a partir de la creación de una entidad que era la encargada de administrar los bienes que se destinaban a cumplir los objetivos del Estado.

En la República del Ecuador, con base en la jurisprudencia de la Ex Corte Suprema de Justicia, plantea resoluciones que abarcan la irresponsabilidad extracontractual del Estado, considerando la doctrina de la doble personalidad, en la que plantea que cuando el Estado realiza actuaciones identificándose como persona de derecho público, no se encuentra sujeto a responsabilidad respecto de los administrados, debido a que se basa en la soberanía.

## **El Estado asume responsabilidades**

### **Tipos de responsabilidad**

La responsabilidad tiene una clasificación por los sujetos y por su objeto; en atención al primer grupo, se encuentran los denominados responsables y subsidiarios y, por otro lado, los responsables directos y solidarios, en lo que compete al presente tema de investigación, es pertinente desarrollar la clasificación por su objeto.

Ahora bien, según la tipificación de las leyes pertinentes, las responsabilidades tienen la siguiente clasificación: administrativas, civiles – culposas e indicios penales. Estas situaciones revelan el modo en que los órganos de la administración pública operan de manera ilegal, dañina o intencional, según lo establecido en el Reglamento de Responsabilidades. Los actos u omisiones que se consideren, ya sea responsabilidad de los funcionarios públicos o de terceros vinculados a la administración, son la base sobre la cual se pueden establecer responsabilidades administrativas, responsabilidades civiles por negligencia e incluso indicios de responsabilidades penales (Nacional, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002).

#### **Cuadro 1. Tipos de responsabilidad**

	<b>Fundamento:</b> La responsabilidad administrativa surge cuando se ignoran, violan o no se cumplen las disposiciones legales,
--	---

<p><b>Responsabilidad Administrativa</b></p>	<p>atribuciones y deberes que corresponden a los servidores públicos en relación a sus funciones específicas. Para determinar la responsabilidad, es necesario contar con informes de auditoría, actas especiales, memorandos que presenten los antecedentes y una síntesis de los hechos relevantes, así como los documentos de respaldo que objetivamente demuestren los actos sancionables.</p> <p><b>Recursos administrativos y judiciales:</b> En las resoluciones que imponen sanciones en casos de responsabilidad administrativa no se admiten recursos a nivel administrativo. Sin embargo, estas decisiones pueden ser impugnadas en el ámbito judicial, ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.</p>
<p><b>Responsabilidad Civil Culposa</b></p>	<p><b>Fundamento:</b> La responsabilidad civil por negligencia se basa en el daño económico causado a la entidad u organismo como resultado de la acción u omisión de los funcionarios públicos o de terceros. Esto se determina después de examinar el flujo financiero o el proceso de contratación, así como la ejecución de estudios o proyectos de obras públicas.</p> <p><b>Sujetos de responsabilidad:</b> La responsabilidad civil por negligencia no se limita solo al personal encargado de la administración financiera, sino que también puede alcanzar a cualquier servidor de la entidad que cause un daño económico, así como a personas naturales o jurídicas de derecho privado. El responsable de causar el daño o perjuicio es el sujeto activo y tiene la obligación de repararlo, por otro lado, el sujeto pasivo es la organización o institución que experimenta la disminución de sus recursos debido a dicho daño.</p> <p>Existen dos tipos de responsabilidad civil por negligencia que se establecen para determinar el perjuicio económico de acuerdo a la ley correspondiente: la responsabilidad por glosa y la responsabilidad por orden de reintegro.</p>

<b>Indicio de responsabilidad penal</b>	<p><b>Fundamentos:</b> El indicio de responsabilidad penal se basa en el dolo, que implica la intención de causar daño u obtener beneficios ilícitos para uno mismo o para otros, lo que resulta en un delito.</p> <p>Este indicio de responsabilidad penal, además de dar lugar a la acción legal correspondiente, también puede dar lugar a la indemnización por el perjuicio económico causado.</p> <p>Es importante destacar que el establecimiento de un indicio de responsabilidad penal contra un funcionario público no excluye la determinación de las responsabilidades administrativas correspondientes por parte de la Contraloría General del Estado.</p> <p><b>Sujetos de los indicios de responsabilidad penal pueden ser:</b> los funcionarios de organismos y entidades del sector público, las personas a cargo de un servicio público, así como personas externas a dicho servicio que cometan delitos contra la administración pública.</p> <p>El delito de peculado en el sector público implica el abuso, sustracción o apropiación de fondos públicos por parte de aquellos que están encargados de su custodia.</p>
---	---

**Realizado por:** Nayely Bautista

**Fuente:** (Nacional, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002).

### **Fallo Blanco**

La responsabilidad del estado, tuvo origen a partir del año 1873 en consecuencia del Fallo Blanco en Francia, con base en la jurisprudencia se detalla que se instituyó un régimen especial en el que se abarcaba la responsabilidad administrativa estatal, dando paso de esta forma al desarrollo del derecho administrativo, en el Tribunal de Conflictos, se determinó lo siguiente:

La responsabilidad que puede concernir al Estado en caso de haber causado daño a los administrados, por acción de servidores o funcionarios públicos, no puede desarrollarse con principios del derecho civil en el caso de las relaciones de particular a particular; la característica de esta responsabilidad no es general ni absoluta, solamente contiene reglas que pueden variar en consideración del servicio y en caso de necesitar conciliar los derechos por parte del Estado con los administrados y sus intereses (Penagos, 1997)

En el fallo se determinó lo siguiente:

- 1) Se constató expresamente, el principio de responsabilidad estatal en el caso de presentarse daños por parte de funcionarios o servidores públicos, hacia los administrados;
- 2) La responsabilidad no puede ser de carácter general, ni absoluta;
- 3) La responsabilidad planteada hacia la administración, no podía basarse en los principios que se encontraban establecidos en el Código Civil;
- 4) Las nociones básicas son entre las particularidades del servicio público y la conciliación de los derechos generales con los administrados;
- 5) Los procesos se subsanarán en un trámite administrativo (Jiménez, 2013)

### **Casos emblemáticos: Jurisprudencia y doctrina francesa**

#### **Caso Arrêt de la Fleurette**

En 1938, en el caso conocido como "Arrêt de La Fleurette", el Consejo de Estado francés reconoció por primera vez la posibilidad de que el Estado deba compensar a un ciudadano por los daños originados por una ley de 1934 que disponía tal indemnización y se determinaba lo siguiente:

*Queda prohibido la fabricación, promoción, venta, importación, exportación y tráfico de un producto que, bajo la denominación de crema (ya sea seguida o no de un adjetivo), o bajo cualquier nombre fantasioso, presente un aspecto similar al de la crema y tenga la misma finalidad, si dicho producto no proviene exclusivamente de la leche y contiene la adición o mezcla de materias grasas diferentes a la leche, lo que está especialmente prohibido. (Caldera, 1982)*

La aplicación de la ley mencionada, obligó a la empresa “La Fleurette” a dejar de fabricar su producto llamado Granadine, el cual, no estaba hecho completamente de leche, se encontraba entre los productos restringidos. En ese momento, el tribunal aceptó la demanda al considerar que la actividad realizada por la empresa no era ilegal, censurable ni dañina; que de la historia de la ley no se podía inferir que el legislador quisiera imponer al demandante una carga diferente a la que normalmente asume cualquier persona; y que la carga impuesta por la ley era en beneficio de la sociedad en general y, por lo tanto, debía ser soportada por la comunidad en su conjunto y no por una sola persona. No obstante, según esta teoría, era necesario que el demandante demostrara que, ante el silencio de la ley, el legislador no había pretendido excluir el derecho a indemnización (Long, Weil, Braibant, Devolvé, & Genevois, 2017).

Es importante señalar que la responsabilidad patrimonial legislativa sigue siendo un tema controvertido en el derecho administrativo, y ha sido objeto de debate y críticas por parte de algunos autores y juristas. Algunos argumentan que la indemnización en estos casos puede resultar costosa y afectar el equilibrio financiero del Estado, mientras que otros sostienen que es necesario proteger los derechos de los ciudadanos y compensar los perjuicios que puedan sufrir como consecuencia de decisiones legislativas. (Lorenzo, 1989)

Basándonos en esto, se puede afirmar que, al menos en sus primeras formulaciones, la doctrina establecida por la jurisprudencia del Consejo de Estado francés se apoya en los siguientes elementos: (Rivero, 1984)

- La fuente de la responsabilidad siempre proviene de leyes formales y no de reglamentos o actos de ejecución de la ley.
  - La responsabilidad patrimonial surge cuando se limitan o se eliminan derechos.
  - La compensación patrimonial se otorga si no se puede establecer que el legislador ha querido excluir la posibilidad de indemnización en el caso de la ley que ha causado el daño.
  - Si el legislador no ha especificado un régimen de indemnización para casos de afectación de derechos, se supone que existe el derecho a la indemnización.
  - Si la actividad afectada por la aplicación de la ley es ilegal, el particular no tiene derecho a solicitar una indemnización.
  - Los particulares no deben soportar solos cargas que benefician a toda la sociedad.
  - La falta de disposiciones constitucionales que establezcan la responsabilidad patrimonial del Estado por actos del legislador es irrelevante en este contexto.
- (Rivero, 1984)

Las conclusiones mencionadas son consistentes con la propuesta del autor Duguit en su obra "Las transformaciones del derecho (público y privado)". En la que establece que, si una actividad colectiva causa un perjuicio a un grupo o individuo, el patrimonio afectado por esa actividad colectiva debe asumir la carga del perjuicio. Si un servicio público causa cargas excepcionales a un grupo o individuo, el patrimonio afectado a ese servicio público debe reparar el perjuicio, siempre y cuando exista una relación de causa y efecto entre la organización o el funcionamiento del servicio y el perjuicio (Duguit, 1975).

Además, el mismo autor, considera que el Estado es el asegurador del riesgo social, que surge como resultado de su actividad prestadora y social, y que se traduce en su

intervención en la sociedad. Según esta perspectiva, la responsabilidad del Estado se fundamenta en esta idea, incluso cuando exista culpa por parte de sus agentes. En otras palabras, el Estado es responsable no porque actúe con culpa, sino porque asegura a los ciudadanos contra cualquier riesgo y daño que pueda resultar de su intervención, ya sea regular o no, y ya sea que haya o no culpa o negligencia por parte de sus agentes (Duguit, 1975).

### **Caso Cadot**

Los antecedentes del caso Cadot, recaen en la Ciudad Marsella en consecuencia de despedir intempestivamente al ingeniero-director de la red viaria y las aguas de la ciudad, frente al hecho, dicha persona interpone una reclamación por daños y perjuicios, sin embargo, esta reclamación no fue admitida a trámite por parte de la municipalidad y es por ello que se traslada a los tribunales ordinarios, a lo que se les declara incompetentes y posterior a este hecho, trasladó su demanda al consejo de la prefectura, no obstante, también fue inadmitida en razón de su competencia, es por ello, que elevó la acción al Ministerio del Interior quien da contestación respecto a que no fue admitida en el ayuntamiento de Marsella la solicitud, fue negada y finalmente, se dirige al Consejo de Estado (Long, Weil, Braibant, Devolvé, & Genevois, 2017).

La sentencia Cadot, es un fallo del Consejo de Estado francés que se emitió en 1973 y que tuvo un impacto significativo en el derecho administrativo francés. En este fallo, el Consejo de Estado declaró que los tribunales administrativos podían juzgar directamente los recursos interpuestos por particulares en casos de decisiones administrativas que violaban sus derechos, sin necesidad de presentarlos primero ante un ministro o cualquier otro funcionario. Esta decisión fue un hito en la evolución del procedimiento contencioso-administrativo y marcó el fin de la teoría del "ministro-juez", según la cual los recursos administrativos debían presentarse primero ante un ministro antes de poder ser juzgados por el Consejo de Estado. (Arrets, 2017)

Antes de esta sentencia, la administración pública tenía un papel dominante en la resolución de los conflictos y los tribunales administrativos solo podían intervenir si el ministro lo permitía. En cambio, con esta sentencia, el Consejo de Estado estableció que los particulares podían presentar sus reclamaciones directamente ante el tribunal administrativo, lo que significó un cambio significativo en el papel del Consejo de Estado en el sistema judicial francés y la creación de una verdadera jurisdicción encargada de resolver los litigios entre la administración y los particulares. (Arrets, 2017)

### **Caso Terrier**

La "sentencia Terrier" fue dictada por el Consejo de Estado francés en 1903, esta sentencia es considerada como una de las más importantes en el derecho administrativo francés, ya que estableció la jurisprudencia en torno al control judicial de la administración pública y la responsabilidad del Estado por las decisiones de sus agentes.

En este caso, el señor Terrier reclamó el pago de una bonificación que el Consejo Departamental había acordado para aquellos que mataran serpientes. A pesar de que Terrier cumplió con los requisitos para recibir la bonificación, el Prefecto le negó el pago alegando que el presupuesto había sido agotado. Terrier llevó el caso ante el Consejo de Estado, quien reconoció su competencia para resolver el litigio, ya que consideró que la negativa del Prefecto a pagar la bonificación había creado una controversia legal (Long, Weil, Braibant, Devolvé, & Genevois, 2017).

La sentencia Terrier estableció que los actos de la administración pública pueden ser controlados por el poder judicial y que los particulares tienen derecho a presentar reclamaciones ante los tribunales en caso de que sus derechos sean violados por la administración. Asimismo, en la sentencia se determinó que el Estado es responsable

por los actos de sus agentes y que debe indemnizar a los particulares que hayan sufrido daños como consecuencia de dichos actos (Long, Weil, Braibant, Devolvé, & Genevois, 2017).

Las conclusiones del Comisario del Gobierno Romieu, que se mencionan, son importantes porque establecen una serie de principios que deben ser seguidos por la administración pública al tomar decisiones. Entre estos principios se encuentran la necesidad de respetar los derechos de los particulares, la obligación de motivar las decisiones administrativas y la responsabilidad del Estado por los actos de sus agentes.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que destaca las semejanzas y diferencias entre los casos emblemáticos mencionados:

**Cuadro 2. Cuadro comparativo: Casos emblemáticos**

<b>Aspecto</b>	<b>Caso "Arrêt de La Fleurette"</b>	<b>Caso "Cadot"</b>	<b>Caso "Terrier"</b>
<b>Jurisdicción</b>	Consejo de Estado francés	Consejo de Estado francés	Consejo de Estado francés
<b>Año del caso</b>	1938	1973	1903
<b>Reconocimiento</b>	Reconoció la posibilidad de indemnización por ley.	Los tribunales administrativos pueden juzgar directamente los recursos interpuestos por particulares	Estableció la jurisprudencia en torno al control judicial de la administración y la responsabilidad del Estado
<b>Fuente de responsabilidad</b>	Ley formal	Decisión administrativa que viola derechos	Actos de administración pública y sus agentes

<b>Derechos afectados</b>	Derechos limitados o eliminados	Derechos violados por decisiones administrativas	Derechos violados por actos de agentes del Estado
<b>Indemnización</b>	Requería demostrar que el legislador no excluyó el derecho a indemnización en caso de daño causado por la ley	Los tribunales administrativos pueden otorgar compensación por decisiones administrativas que violen derechos	Responsabilidad del Estado por actos de sus agentes y deber de indemnización

**Elaborado por:** Nayely Bautista

**Fuente:** (Long, Weil, Braibant, Devolvé, & Genevois, 2017).

### **Antecedentes de la responsabilidad extracontractual en Ecuador**

En el ámbito del derecho y la jurisprudencia, se ha desarrollado el concepto de la responsabilidad del Estado como una obligación económica derivada de la deficiente prestación de servicios públicos, ya sea por acción u omisión, que resulta en la vulneración de los derechos de los ciudadanos. Esta responsabilidad estatal puede ser considerada tanto como un contrato o como un acto ilícito que causa daño, siendo subjetiva cuando es causada por la conducta del agente público, u objetiva cuando se refiere al daño sufrido por el ciudadano en sí mismo.

La responsabilidad del Estado se entiende como una obligación de indemnizar los perjuicios sufridos por los ciudadanos. Si se comprueba que la violación de derechos fue ocasionada por la negligencia o dolo de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, el Estado tiene el derecho de repetir contra dicho funcionario, siempre y cuando exista una confirmación judicial de la culpabilidad del funcionario público (Machado & Guerrero, 2017).

Por lo tanto, según la doctrina ecuatoriana de derecho público, desde entonces se ha establecido que la responsabilidad del Estado es de naturaleza objetiva, tal como fue declarado en la Constitución de 1998. En este sentido, el ciudadano perjudicado solo necesita probar la relación causal entre el daño sufrido y la actividad o servicio proporcionado por el Estado. Tanto la jurisprudencia como la doctrina sostienen que, para eximir o exonerar al Estado de la responsabilidad por violación de derechos, se debe demostrar que el daño fue causado por casos fortuitos o de fuerza mayor.

En este contexto, la doctrina del Derecho público ha enfatizado que la responsabilidad del Estado debe ser regulada por las normas de la Constitución y del Derecho administrativo, alejándose de la normativa de que configuraba la responsabilidad civil extracontractual. Según el autor Ernesto López, experto ecuatoriano, expuso que la responsabilidad del Estado se relaciona directamente con la obligación de indemnizar cualquier daño causado a un ciudadano que no esté amparado por la ley y que haya sido cometido durante la ejecución de labores de sus funciones y dentro de su cargo (López, 2003).

En este enfoque doctrinal, se propuso configurar la responsabilidad del Estado como objetiva en los casos de violación de derechos debido a la falta de una prestación o una prestación deficiente de los servicios públicos. La distinción entre la responsabilidad estatal y la responsabilidad civil extracontractual se inició en el ámbito del derecho público con el fallo emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en abril de 2007. En dicho fallo se evidenció una deficiente prestación del servicio público que causó daños a un menor de edad, quien no tenía la obligación jurídica de soportar dichos daños.

De esta manera, se puede afirmar que el carácter objetivo de la responsabilidad del Estado establecido en la Constitución Política del año 1998 se ha mantenido en la Constitución de 2008. Sin embargo, ahora se ha separado de la indemnización de

perjuicios para centrarse en la reparación de los derechos violentados de manera más amplia. La reparación integral, consagrada en la Constitución vigente, se establece como un principio fundamental en el nuevo esquema constitucional de responsabilidad del Estado. Este principio ha sido desarrollado por el Código Orgánico de la Función Judicial, el cual menciona la posibilidad de repetición por parte del Estado y las competencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo en este ámbito. (Machado & Guerrero, 2017)

### **Acto administrativo**

Considerando la falta de consenso en torno al concepto de acto administrativo, resulta necesario examinar algunos de los criterios más relevantes propuestos por expertos en derecho administrativo.

Por ejemplo, Morales Tobar, describe el acto administrativo como una manifestación unilateral de voluntad de una autoridad competente que aborda asuntos de la Administración Pública y tiene efectos jurídicos de carácter particular. En el ámbito internacional (Tobar, 2011).

El autor Agustín Gordillo, define el acto administrativo como una declaración unilateral realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales de forma directa (Gordillo, 2003).

Según el profesor Dromi, los actos administrativos son actuaciones y declaraciones unilaterales y bilaterales, individuales y generales, con efectos directos e indirectos (Dromi, Derecho Administrativo, 2004),.

Por último, el autor Zanobini en el año 1954, coincidiendo con el autor Garrido Falla, define el acto administrativo como cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa (Zanobini, 1954).

Finalmente, según la normativa ecuatoriana, el acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

### **Hecho administrativo**

En el ámbito del Derecho formal ecuatoriano, resulta destacable un antecedente relacionado con la definición del hecho administrativo según la normativa del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva el cual lo describe como toda actividad material que se traduce en operaciones técnicas o acciones físicas llevadas a cabo en el ejercicio de la función administrativa, generando efectos jurídicos directos o indirectos, ya sea que exista o no una decisión previa de acto administrativo (“Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002).

Según el autor Dromi, el hecho administrativo, en su esencia, exterioriza la función administrativa, independientemente de que sea el resultado ejecutorio de un acto administrativo previo o simplemente el desarrollo de la actividad necesaria para cumplir con los propios cometidos de dicha función (Dromi, 2000). No impone obligaciones a los administrados y, por lo tanto, no goza de la presunción de legitimidad.

Agustín Gordillo reconoce que, en la práctica, puede resultar difícil distinguir entre un acto administrativo y un hecho administrativo cuando se expresa la voluntad de la Administración. Para establecer una diferenciación, considera que los actos se refieren a decisiones, declaraciones o manifestaciones de voluntad o juicio, mientras que los hechos se relacionan con acciones materiales y operaciones técnicas realizadas en el ejercicio de la función administrativa (Gordillo, 2003).

En palabras del autor Marienhoff, el “hecho jurídico es considerado como cualquier evento al que el derecho le asigna una consecuencia jurídica. [...] Este precepto comprende no sólo los hechos producidos por el hombre, sino también los de origen natural” (Marienhoff, 1966).

Finalmente, según la normativa, el hecho administrativo Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, sea que exista o no un acto administrativo previo. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Con referencia a las postulaciones planteadas, se determina al hecho administrativo como una actividad material que produce efectos jurídicos, mientras que el acto administrativo es una declaración de voluntad que tiene los mismos efectos jurídicos. En otras palabras, el hecho administrativo es una actividad material que puede tener consecuencias jurídicas, como por ejemplo la realización de una obra pública por parte de la administración pública, que genera un derecho de uso y disfrute de dicha obra por parte de la ciudadanía. Por otro lado, el acto administrativo es una declaración de voluntad que produce consecuencias jurídicas, como por ejemplo una resolución que otorga una licencia o autorización para realizar una actividad determinada. En ambos casos, tanto el hecho administrativo como el acto administrativo, tienen la misma naturaleza jurídica y están sujetos a los mismos principios del derecho administrativo.

## **Responsabilidad por actos o hechos administrativos**

Dentro de la clasificación de la responsabilidad extracontractual del estado, la más común y la concerniente al tema de investigación es la responsabilidad por actos o hechos administrativos, ya que puede ser emitida por cualquier entidad pública que pertenece al Estado, con excepción de las que forman la función legislativa y judicial, debido a que, tiene su propio tipo de responsabilidad que se basa en sus leyes.

Según el autor Gordillo, “La responsabilidad extracontractual por actos o hechos administrativos, es aquella que se da a partir de la actuación negligente al momento de la prestación de servicios públicos que presenten un daño hacia los administrados y no por la falta de cumplimiento de algún tipo de acuerdo o contrato administrativo” (Gordillo, 2003).

Según lo tipifica el Código Orgánico Administrativo en el artículo 331, se deben tomar en cuenta los siguientes requisitos al momento de configurar este tipo de responsabilidad:

1. La ausencia o insuficiencia en la entrega de un servicio público o cualquier otra obligación a la que un individuo tenga derecho;
2. El daño calificado de acuerdo con las disposiciones de este conjunto de normas;
3. La conexión causal entre el daño calificado y la acción u omisión de las entidades gubernamentales o el hecho perjudicial que viola el derecho (Código Orgánico Administrativo, 2017).

### **1. Responsabilidad por falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o cualquier otra prestación**

El artículo 332 tipificado en el Código Orgánico Administrativo establece la responsabilidad por falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o

cualquier otra prestación. Esta disposición se aplica tanto cuando el servicio público es prestado directamente por el Estado como cuando se realiza a través de una delegación de gestión (Código Orgánico Administrativo, 2017).

En el caso de que el servicio público sea prestado directamente por el Estado, la responsabilidad incurre sobre este último. Es decir, si se produce una falta o deficiencia en la prestación del servicio, el Estado es responsable por los menoscabos que pueda ocasionar a los usuarios o beneficiarios del mismo. Esto implica que el Estado debe responder ante los afectados y tomar las medidas necesarias para corregir la situación y reparar los daños causados.

Por otro lado, cuando el servicio público es prestado por delegación de gestión, la responsabilidad por la falta o deficiencia en la provisión incurre en el correspondiente delegatario o concesionario. En estos casos, el Estado otorga la gestión del servicio público a una entidad privada, mediante una delegación o una concesión. Los sujetos de esta acción, asumen la responsabilidad por la adecuada prestación del servicio y debe responder por los daños causados debido a eventuales faltas o deficiencias en su prestación.

Es importante destacar que el artículo menciona que la responsabilidad del delegatario o concesionario es subsidiaria. Esto hace referencia que, en primer lugar, el afectado está en la posibilidad de reclamar y exigir la responsabilidad al delegatario o concesionario, sin embargo, si este no cumple con su obligación de reparar los perjuicios causados, entonces el Estado asume la responsabilidad subsidiariamente.

En resumen, el artículo 332 establece que, cuando se produce una falta o deficiencia en la provisión de un servicio público o cualquier otra prestación, la responsabilidad recae en el Estado si el servicio es prestado directamente por él. En caso de que el servicio sea prestado por delegación de gestión, la responsabilidad corresponde al

delegatario o concesionario, y subsidiariamente al Estado si el primero no cumple con su obligación de reparar los perjuicios ocasionados.

## **2. Acciones u omisiones de los servidores públicos**

El artículo 333 del Código Orgánico Administrativo, establece la responsabilidad del Estado por las acciones u omisiones de los servidores públicos. Según esta disposición, el Estado es responsable por el daño calificado que sea causado por la acción u omisión de un servidor público (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Cuando un servidor público realiza una acción que cause un daño calificado o se abstiene de actuar cuando tenía la obligación de hacerlo y ese incumplimiento da lugar a un daño calificado, el Estado es la entidad que asume la responsabilidad por dichos actos u omisiones, por lo que, el Estado sería el encargado de responder por los perjuicios ocasionados por parte los servidores públicos a los administrados en el ejercicio de sus funciones.

Además, el artículo establece que el Estado tiene la obligación de ejercer la acción de repetición contra aquellos servidores públicos que, mediante dolo o culpa grave (negligencia o imprudencia grave), generaron el daño. La acción de repetición es un mecanismo legal mediante el cual el Estado puede reclamar el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos responsables.

En otras palabras, el Estado tiene la facultad de exigir a los servidores públicos que, debido a su dolo o culpa grave, han generado un daño calificado, que reembolsen al Estado los montos pagados como indemnización o compensación a los afectados. Esto busca establecer un mecanismo de responsabilidad para los servidores públicos y evitar que el Estado asuma la carga económica de los daños causados por sus actuaciones indebidas.

En resumen, de todo lo expuesto en párrafos anteriores, se determina que, el Estado tiene la obligación de ejercer la acción de repetición contra aquellos servidores públicos que, por dolo o culpa grave, generaron el daño. Esto busca garantizar la responsabilidad de los servidores públicos y proteger los derechos de los ciudadanos afectados por sus acciones u omisiones.

### **3. Daño calificado**

El artículo 334 *ibidem*, establece el concepto de "daño calificado", se refiere al daño que una persona no está legalmente obligada a soportar, o que surge de la violación del principio de igualdad en la distribución de las cargas públicas, y que se deriva directa y específicamente de la acción u omisión de las entidades gubernamentales (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Es importante destacar que el Estado no será considerado responsable por daños extracontractuales en los casos en que dichos actos sean consecuencia de hechos o circunstancias que no pudieron ser previstos o evitados de acuerdo con el estado de los conocimientos científicos o técnicos existentes en el momento que se dieron a lugar.

### **4. Conexión causal**

El artículo 335, de la misma norma citada antes, aborda el tema del nexo causal en relación con el daño calificado y la acción u omisión de la administración pública o el hecho dañoso que violente el derecho. Este nexo causal se establecerá sobre la base de hechos probados (Código Orgánico Administrativo, 2017).

Esto implica que, para determinar la responsabilidad de la administración pública o del causante del daño, será necesario tener pruebas sólidas que demuestren de manera

indiscutible la relación de causalidad entre la acción u omisión de la administración o el hecho dañoso y el daño calificado sufrido por la persona afectada.

La existencia de un nexo causal implica que se pueda establecer un vínculo directo y evidente entre la conducta o situación generada por la administración pública o el hecho que ha provocado un daño y las consecuencias negativas que se han producido. Para ello, será necesario contar con pruebas y evidencias que demuestren de manera convincente que la acción u omisión de la administración o el hecho dañoso ha sido la causa directa del daño calificado sufrido.

En resumen, el artículo 335 establece que el nexo causal entre el daño calificado y la acción u omisión de la administración pública o el hecho dañoso se fundamentará en hechos probados, es decir, en pruebas que demuestren la relación directa de causa y efecto entre la conducta de la administración o el hecho y el daño sufrido por la persona afectada.

### **Fundamento jurídico de la responsabilidad**

La Constitución es el principal fundamento jurídico de la responsabilidad del Estado. En el caso de Ecuador, el artículo 11 de la Constitución establece los principios de aplicación de los derechos, entre los que se encuentra el numeral 9, que dispone lo siguiente: (...) 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. Además, el Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado se encuentra en la obligación de reparar a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En este artículo se establece el derecho de las personas a una reparación integral por parte del Estado por los daños causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, lo que constituye una clara base constitucional para la responsabilidad del Estado. Además, se establece que la violación de los derechos constitucionales genera responsabilidad civil, penal y administrativa de las autoridades y personas naturales o jurídicas que hubieren participado directa o indirectamente en ella.

### **MUERTES POR INSEGURIDAD EN EJECUCIÓN OBRAS**

La inseguridad en la ejecución de obras es un problema que lamentablemente ha llevado a numerosas muertes y tragedias en variados contextos. Cuando se lleva a cabo la construcción de infraestructuras u obras de alcantarillado, ya sea en el ámbito público o privado, existen riesgos inherentes que pueden poner en peligro la vida de los trabajadores y de las personas que se encuentran en las cercanías de la obra.

La muerte por inseguridad en la ejecución de obras es una preocupación relevante en diversos sectores, como la construcción, la ingeniería civil y la industria. Los accidentes y fatalidades pueden ocurrir debido a diversas razones, como fallos en la planificación, deficiencias en la supervisión, falta de capacitación adecuada, incumplimiento de normas de seguridad, negligencia por parte de los encargados de la obra y por parte de los trabajadores o incluso condiciones imprevistas.

Este tema no solo tiene un impacto humano devastador, sino que también plantea cuestiones relevantes sobre la responsabilidad y la necesidad de implementar medidas preventivas. Es esencial que los responsables, contratistas de las obras y las autoridades competentes se involucren de forma continua en la promoción de estándares de seguridad y en la implementación de prácticas y protocolos de seguridad que minimicen los riesgos y salvaguarden la vida de los trabajadores y de la ciudadanía.

El primer caso a abordar y relevante, relata la noticia perteneciente a la ciudad de Latacunga, con la finalidad de resaltar la necesidad de reforzar las medidas de seguridad en el entorno laboral y garantizar que se cumplan las normativas vigentes. La protección de los trabajadores debe ser una prioridad en todas las actividades de construcción, ya que su integridad física e incluso sus vidas están en juego.

## **Casos emblemáticos**

### **Caso: Latacunga**

El primer caso emblemático, se presenta frente a la noticia que se desarrolla en el diario La Gaceta del Cantón Latacunga, en donde detalla lo siguiente: a muerte de dos obreros del Municipio de Latacunga será indagada, según las autoridades. El hecho,

ocurrió en tarde del 24 de agosto, cuando dos trabajadores hacían labores de alcantarillado en el sector de La Cocha, en Cotopaxi. Según los voceros, se dio cumplimiento a las normas de seguridad, pero la inestabilidad del suelo provocó un derrumbe que sepultó a los trabajadores; Fernando López, quien es el director encargado de la Dirección de Agua Potable y Alcantarillado (Dimapal), dijo que, aunque esta obra no estaba contemplada dentro del presupuesto, se dispuso que, con ciertos materiales sobrantes, se hicieran los trabajos. (González, 2022)

### **Sentencia: Caso Patate**

En el Cantón Patate, los hermanos Mecías Ojeda, al momento de construir una obra que fue contratada por el Municipio, fallecieron aplastados al caer un muro, es por ello que Chiliquinga Luis, Villacis Nelson y Moreno Edwin, fueron declarados culpables de homicidio culposo.

### **Cronología del caso**

Con fecha 09 de junio del año 2014, se instauró la audiencia de formulación de cargos, en la que el juez determinó que se dictaran medidas alternativas a los procesados, se le impuso una medida cautelar real, ordenando el embargo de los bienes por un monto único de ciento cincuenta mil dólares americanos.

El 11 de noviembre del 2014, el señor Luis Chiliquinga, solicita se proceda a la aclaración del auto de llamamiento a juicio. El día jueves 6 de noviembre del 2014, se interponen recursos por parte de los acusados: Luis Chiliquinga (recurso de apelación) y Nelson Villacís (recurso de nulidad y apelación).

El 21 de enero del 2015 se rechazan los recursos de apelación. El 6 de febrero del 2015 desechando los recursos de apelación, se resuelve confirmar el auto de Llamamiento a

Juicio. El 02 de marzo del 2015 analizado el auto dictado por el Tribunal de la Sala desecha los recursos de nulidad y apelación, en cuanto a la ampliación se entiende se encuentra debidamente motivada la resolución sin que falte ningún punto por resolver.

El 27 de junio del 2016 los procesados interponen recurso de apelación. La Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, en sentencia dictada el 21 de octubre del 2015 admite parcialmente el recurso vertical de impugnación, determinando que por concepto del área del terreno paguen la cantidad de cinco mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica; y la suma de quince mil dólares para la edificación de la casa; acepta parcialmente el recurso de apelación formulado por el señor Moreno Edwin, en cuanto a la duración de la pena, reduciéndola de dos años a dieciocho meses de prisión correccional; rechazar el recurso de apelación formulado por el señor Chilibingua Luis.

Finalmente, el 01 de febrero del 2017, resuelve declarar improcedente el recurso de casación interpuesto tanto por Luis Medardo Chilibingua, Edwin Moreno y por la acusación particular dejándose establecido que, a lugar a la reparación integral, y que el valor a pagar por cada uno de los procesados en forma total es de USD\$ 62.048,00.

Por último, se pudo traer a estudio un caso plasmado en una noticia de un diario local de la ciudad de Ambato, que relata lo siguiente:

### **Caso: Ambato**

En la ciudad de Ambato, Parroquia Terremoto, se encontraban obreros ejecutando una obra de alcantarillado y por el deslizamiento de la tierra, dos personas quedaron atrapadas y fallecieron en el suceso. El contratista de la obra, Marcelo Hernández asegura que los trabajadores contaban con las medidas de seguridad necesarias, sin embargo, se dio lugar a este accidente laboral, además, las condiciones del suelo en donde se ejecutaba la obra eran pésimas, con relleno y afloramiento de aguas que también han sido subterráneas, por lo que a pesar de tomar las precauciones esto se derrumbó (La Hora, 2019).

Este caso, en Ambato se destaca la importancia de garantizar la seguridad en el ámbito laboral y la necesidad de una adecuada supervisión y planificación de las obras públicas. Asimismo, plantea la necesidad de revisar y mejorar los protocolos de seguridad en la ejecución de proyectos de construcción, especialmente cuando se trata de condiciones geológicas o climáticas adversas.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo en relación a los tres casos expuestos en acápite anteriores:

**Cuadro 3. Cuadro comparativo: Casos emblemáticos Ecuador**

<b>Aspecto</b>	<b>Latacunga</b>	<b>Patate</b>	<b>Ambato</b>
<b>Ubicación</b>	Sector la Cocha	Patate	Parroquia Terremoto
<b>Tipo de obra</b>	Alcantarillado	Construcción	Alcantarillado
<b>Incidente</b>	Deslizamiento de tierra	Caída de un muro	Deslizamiento de tierra
<b>Número de obreros fallecidos</b>	2	2	2
<b>Cumplimiento de las normas de seguridad</b>	Esta obra no estaba contemplada dentro del presupuesto	No se utilizaron el material suficiente para reforzar el cerramiento	El contratista asegura que los trabajadores contaban con las medidas de seguridad necesarias
<b>Condiciones del suelo</b>	Inestabilidad del suelo	Falta de cerramiento	Condiciones del suelo pésimas con relleno y

			afloramiento de aguas subterráneas
<b>Responsabilidad</b>	Demanda presentada en el IESS. Los familiares de las víctimas se encuentran a la espera de la indemnización.	Chiliquinga Luis, Villacis Nelson y Moreno Edwin declarados culpables de homicidio culposo	En proceso de investigación
<b>Fuente</b>	Noticia desarrollada en la Gaceta por Gonzáles, 2022	Consulta de procesos, eSATJE	Noticia desarrollada en el periódico La Hora, 2019.

**Elaborado por:** Nayely Bautista

**Fuente:** Artículos de periódico y sistema eSATJE

### **Gobierno Autónomo Descentralizado**

El Artículo 238 de la Constitución de la República, establece que los gobiernos autónomos descentralizados poseen autonomía política, administrativa y financiera, y se guían por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Es importante destacar que el ejercicio de esta autonomía no permitirá la separación del territorio nacional. Los gobiernos autónomos descentralizados incluyen las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales (Constituyente, 2008).

Por otro lado, en la misma norma en el artículo siguiente, se establece que el régimen de los gobiernos autónomos descentralizados será administrado por una ley específica, la cual establecerá un sistema nacional de competencias que será obligatorio y progresivo. Esta ley también definirá las políticas y mecanismos necesarios para compensar los desequilibrios territoriales durante el proceso de desarrollo.

Según el Código Orgánico de Organización Territorial, en el artículo 53, sobre la naturaleza jurídica de los gobiernos autónomos descentralizados municipales determina que son entidades de derecho público con autonomía política, administrativa y financiera, además se determina que stán compuestos por las funciones de participación ciudadana, legislación y fiscalización, así como ejecutiva, tal como se establece en este Código, para llevar a cabo las funciones y competencias que les corresponden. (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

### **Autonomía del GAD municipal**

Según el autor Carro Fernández Valmayor, en relación a la autonomía administrativa de los municipios, se plantea lo siguiente: Cuando hablamos de autonomía, nos referimos a la capacidad que tiene una entidad para establecer su propio conjunto de leyes, completo y único, que se encuentra dentro de un marco legal original o un marco estatal a través del reconocimiento de su naturaleza por parte de este último. Estamos, por lo tanto, hablando del caso específico del marco legal local, que es un marco derivado y que debe estar perfectamente integrado en el marco estatal, que es el garante de la unidad última del sistema legal (Fernández-Valmayor, 1998)

La autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales en Ecuador se refiere a la capacidad y facultad que tienen estas entidades locales para tomar decisiones y ejercer su autoridad en el ámbito político, administrativo y financiero dentro de su jurisdicción territorial. Esta autonomía implica que los GAD

municipales tienen la facultad de establecer y aplicar normas y reglamentos que sean específicos y adecuados a las necesidades y realidades de su localidad. Además, les permite tramitar y administrar sus recursos, así como planificar y ejecutar proyectos y políticas públicas de acuerdo con las demandas y prioridades de la comunidad que representan.

Finalmente, se puede determinar que, la autonomía de los GAD municipales en Ecuador implica que estos gobiernos locales tienen la capacidad de autogobernarse y tomar decisiones que afecten directamente a su territorio y población, enmarcados dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes nacionales.

### **Atribuciones del GAD municipal**

Dentro de las atribuciones del gobierno autónomo descentralizado municipal se encuentra: *“Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes establecidas en la Constitución y la ley, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios...”* (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010)

Bajo esta premisa, se determina que la responsabilidad del GAD de Latacunga incluye no solo la realización de obras y proyectos designados por el municipio, sino también la supervisión y control de su calidad y eficiencia. Esto implica garantizar la seguridad de los trabajadores y proporcionar el equipo necesario para llevar a cabo las obras de manera segura y efectiva. En compendio, el GAD de Latacunga debe asegurar que todas las actividades relacionadas con la obra se realicen de manera óptima y eficiente, en cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades.

La importancia de estas atribuciones radica en el papel fundamental que desempeña el gobierno municipal en el desarrollo y bienestar de la comunidad local. Al asumir la

responsabilidad de prestar servicios públicos esenciales, como el suministro de agua potable, la recolección de residuos, el mantenimiento de vías y la provisión de servicios de salud, educación y cultura, el gobierno municipal contribuye directamente al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Asimismo, en lo que respecta a la construcción de la obra pública cantonal se convierte en un elemento clave para el desarrollo y progreso de la localidad. El gobierno municipal debe asegurarse de que esta infraestructura cumpla con altos estándares de calidad, con el fin de garantizar su durabilidad y utilidad a largo plazo para las futuras generaciones. Además, se debe tener en cuenta la eficacia y eficiencia en su ejecución, optimizando los recursos disponibles y asegurando que la obra pública responda a las necesidades y demandas de la comunidad.

En este sentido, los principios que rigen estas acciones son fundamentales para el gobierno autónomo descentralizado municipal. Entre ellos se encuentran la transparencia, la participación ciudadana, la planificación estratégica y el uso responsable de los recursos públicos, considerando a estos principios son indispensables para asegurar una gestión eficiente y efectiva, así como para fomentar la confianza y el compromiso de la comunidad hacia su gobierno local.

### **Competencias del GAD municipal**

Las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal son atribuciones y responsabilidades que se les otorgan de forma exclusiva a estos gobiernos locales. A continuación, se desarrollarán las competencias que tienen afinidad y relación con el tema de muertes por inseguridad en obras de alcantarillado:

En primer lugar, según lo establece el artículo 55 del COOTAD en su literal a, será competencia exclusiva del GAD: *“Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, 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, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad”* (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010);

Esta competencia hace referencia a la planificación del desarrollo cantonal y la formulación de planes de ordenamiento territorial, que involucran la coordinación entre diferentes instituciones del sector público y actores de la sociedad, con el objetivo de establecer directrices y regulaciones para el uso y ocupación del suelo tanto en áreas urbanas como rurales. Estos planes buscan garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible del cantón, teniendo en cuenta aspectos como la interculturalidad, plurinacionalidad, diversidad y respeto.

Por otro lado, en el literal b, se determina como competencia: *“Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”*; es una responsabilidad importante en el marco de la planificación y ordenamiento territorial, ya que, implica establecer mecanismos y regulaciones para garantizar que las actividades y proyectos relacionados con la infraestructura, como obras de alcantarillado, cumplan con estándares de seguridad, centrándose en el objetivo principal, el cual es prevenir accidentes y minimizar los riesgos para la población y trabajadores de las obras.

La variable de las muertes por inseguridad en obras de alcantarillado se refiere a un problema específico que puede surgir en el contexto del control del uso y ocupación del suelo; Este tema destaca la importancia de asegurar que las obras de infraestructura se realicen de manera segura y cumpliendo con las normas de construcción, por ello se considera necesario implementar controles y supervisiones correctas para prevenir accidentes que puedan resultar en pérdidas humanas y dañar la integridad física de la

población. La relación entre estos temas es que todos convergen en la planificación y gestión del territorio a nivel cantonal, con el objetivo de promover un desarrollo equilibrado y sostenible, asegurando la seguridad de las obras de infraestructura y respetando la diversidad y los valores culturales de la comunidad.

Además, en el literal d del mismo artículo, la competencia del GAD municipal: *“Prestar los servicios públicos básicos de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial con depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos mediante rellenos sanitarios, otras actividades de saneamiento ambiental...”* (Código Orgánico de Organización Territorial, 2010), relacionadas con los servicios públicos básicos y el saneamiento ambiental están asociadas a la prestación de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, así como la depuración de aguas residuales y el manejo de desechos sólidos mediante rellenos sanitarios, es decir, con el tema desarrollado mantiene relación en la calidad de servicio que se debe prestar a la ciudadanía en la ejecución de este tipo de obras.

Estas competencias se relacionan con el tema de las muertes por inseguridad en obras de alcantarillado con la seguridad y la gestión de riesgos en la ejecución de obras públicas, que podría ser abordado por el GAD municipal a través de políticas y regulaciones específicas en el ámbito de la construcción y la seguridad laboral a través de ordenanzas.

### **Especificaciones en ejecución de obras de alcantarillado**

Según el autor Fredy Taco, en su trabajo de investigación, determina que, en la ejecución de obras de alcantarillado, se deberán tomar en cuenta consideraciones en torno a la excavación de zanjas destinadas al tendido de tuberías, la misma que se llevará a cabo utilizando una retroexcavadora en condiciones óptimas de funcionamiento (Taco, 2012).

Antes de iniciar estos trabajos, el contratista deberá obtener la aprobación de la Fiscalización para el equipo utilizado, además, la excavación se realizará siguiendo los límites, cotas, gradientes y secciones transversales indicados en los planos o establecidos en el terreno por la Fiscalización.

El fondo de la zanja tendrá un ancho suficiente para permitir el libre movimiento de los obreros encargados de colocar la tubería. En los bordes superiores de la zanja se mantendrá una franja de seguridad en el terreno, libre de cualquier tipo de material o equipo, con el fin de evitar que estos caigan dentro de la zanja o provoquen el derrumbe de los taludes.

### **Condiciones de seguridad**

Con base en la investigación del autor Fredy Taco, en el caso de que un terreno cuente con dimensiones que tengan la posibilidad de generar inestabilidad en las paredes de la excavación, es responsabilidad del contratista colocar entibados y puntales con la finalidad de brindar una seguridad a los trabajadores a cargo de ejecutar la obra. De igual forma, es importante que el contratista y la entidad conocida como fiscalización exijan seguridad y calidad (Taco, 2012).

Asimismo, el autor señala que, en cada segmento de trabajo se abrirá una zanja de no más de 200 metros de longitud antes de colocar la tubería, y no se permitirá que haya más de 200 metros de zanja sin rellenar después de haber colocado los tubos, siempre y cuando las condiciones del terreno y el clima sean favorables. La excavación en terreno no clasificado se refiere a todas las actividades necesarias para remover cualquier tipo de material, como suelo común, canchagua, arcilla, limo arenoso, piedras o roca meteorizada, utilizando métodos convencionales como pico, pala o una retroexcavadora (Taco, 2012).

## **Teorías sobre las causas de inseguridad en obras de alcantarillado**

Según el autor Rauf, existen varias teorías sobre las causas de inseguridad o muertes en la ejecución de obras, en torno al presente trabajo de investigación, se evalúan y desarrollan las siguientes:

**Causalidad:** Esta teoría hace referencia a que se pueden identificar diversos factores y causas que asistan a la aparición de accidentes y se clasifican por su comportamiento, que se relaciona directamente con el trabajador, al tener una mala actitud o no aplicar los conocimientos adquiridos y además por tener una mala condición tanto física y mental; por otro lado, se encuentran las causas ambientales, que engloba a la mala calidad o deterioro de los equipos de trabajo (Rauf, 2011).

**Causalidad pura:** Según esta teoría, todos los trabajadores en un grupo específico tienen la misma posibilidad de sufrir un accidente, esto implica que no se puede identificar un patrón único de eventos que los provoque, de acuerdo con esta teoría, todos los accidentes se determinan como eventos fortuitos y se sostiene que no se pueden tomar medidas preventivas (Rauf, 2011).

**Probabilidad sesgada:** Se basa en la suposición de que una vez que un trabajador ha sufrido un accidente, la probabilidad de que se involucre en otros accidentes en el futuro aumenta o disminuye en comparación con el resto de los trabajadores. Sin embargo, esta teoría tiene una contribución limitada o nula al desarrollo de acciones preventivas para evitar accidentes (Rauf, 2011).

**Propensión al accidente:** Esta teoría sugiere que hay un subconjunto de trabajadores en cada grupo que tienen un mayor riesgo de sufrir accidentes. Sin embargo, los investigadores no han podido demostrar de manera concluyente esta afirmación debido a la falta de estudios adecuados y a resultados contradictorios y poco convincentes. En

general, esta teoría no es ampliamente aceptada y se cree que solo explica una pequeña proporción de los accidentes, sin tener un significado estadístico relevante (Rauf, 2011).

### **Medidas de prevención y mejoramiento de la seguridad en obras de alcantarillado**

Al momento de ejecutar obras de alcantarillado, se deben tomar en cuenta varias precauciones con la finalidad de mejorar la seguridad y prevenir accidentes laborales o sucesos trágicos como la muerte, ya sea por el desprendimiento de tierras o caídas en zanjas, todo este proceso a través de la implementación de sistemas de contención de la tierra, entibación, apeo y diferentes medidas facilitadas por el contratista de la obra.

Según el ingeniero civil Oscar Calle, se debe realizar un estudio previo en torno a la naturaleza, el suelo y su consistencia, la humedad, el talud natural y nivel freático, entre otros.

- Se realizará un análisis de los edificios contiguos, examinando sus características y cimientos que puedan afectar a las paredes de la excavación. Se tomarán en consideración la densidad de los materiales, el tráfico, la presencia de maquinaria o equipos de construcción. Además, se llevará a cabo un estudio geotécnico para determinar las características del terreno, el cual formará parte del proyecto;
- Con base en la información obtenida en dicho estudio, se implementarán las medidas preventivas necesarias. Sin embargo, si no se requiere realizar un estudio geotécnico debido a la falta de un proyecto o por cualquier otra razón, se considerará el escenario más desfavorable al diseñar las medidas preventivas, por otro lado, los soportes temporales y los apuntalamientos deberán ser diseñados, calculados, montados y mantenidos de manera que puedan resistir las cargas a las que estarán expuestos sin riesgos;

- Las acumulaciones de tierra, escombros o materiales, así como los vehículos en las cercanías de las excavaciones, deberán ser mantenidos de manera adecuada para evitar su caída en las mismas o el desplome del terreno. Se deben tomar las medidas necesarias, como la instalación de cercas, para prevenir estos riesgos;
- Es fundamental asegurar las paredes de tierra y/o roca en las zanjas, ya que sin el uso de entibamiento o protección adecuada, representan un peligro real y grave tanto para el personal que trabaja dentro como fuera de la excavación, así como para las edificaciones y el tráfico de vehículos cercanos. Estas condiciones pueden ocasionar traumatismos, lesiones e incluso muertes. Por lo tanto, es obligatorio garantizar la estabilidad de las paredes de la zanja mediante procedimientos de trabajo específicos, como taludes o sistemas de entibamiento normalizados apropiados para cada caso, los trabajos de relleno y compactación del terreno se llevarán a cabo antes o, al menos, simultáneamente a la extracción del entibamiento, en general (Calle Terrones, 2015).

### **Medidas de prevención en el caso de sepultamientos, atrapamientos y contusiones**

- Se utilizarán herramientas o equipos especializados acoplados a grúas móviles o retroexcavadoras para manipular las tuberías, paneles de entibación, arquetas, y otros elementos. En caso de usar un gancho acoplado a la retroexcavadora, el fabricante debe asegurar que el conjunto sea lo suficientemente resistente para evitar desprendimientos durante las maniobras;
- Las cargas se colocarán en las zanjas utilizando cuerdas colocadas en los extremos desde el exterior, evitando el contacto directo con las manos para prevenir golpes, atrapamientos o empujones debido a movimientos pendulares;
- En zanjas o pozos con una profundidad mayor a 1,30 m y cuando haya operarios trabajando en su interior, se recomienda tener al menos un operario en el exterior como ayudante y para alertar en caso de emergencia;
- Se debe evitar realizar actividades en niveles superpuestos para evitar el riesgo de caída de materiales sobre los operarios dentro de la zanja.

- Cuando se utilicen herramientas manuales como palas y picos en una zanja, se debe mantener una distancia mínima de 3,50 m entre ellas para prevenir accidentes;
- Todos los operarios que trabajen dentro de las zanjas deben usar cascos de seguridad, botas de seguridad y la ropa de protección adecuada para cada riesgo específico (Calle Terrones, 2015)

## **CAPITULO II**

### **METODOLOGÍA**

#### **2.1 Materiales**

##### **Recursos humanos**

El autor del presente trabajo investigativo es: Nayely Mishell Bautista Intriago, con número de cedula 1850145754, de 22 años de edad, estudiante de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, carrera de Derecho, perteneciente a la Universidad Técnica de Ambato.

##### **Recursos institucionales**

El principal recurso institucional es la Universidad Técnica de Ambato, en razón de que es el lugar al que pertenece el autor del trabajo investigativo y el tutor. Otro recurso institucional es el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Latacunga, por ser el lugar en donde se desarrollará la investigación, a través del desarrollo de entrevistas y encuestas a los funcionarios pertenecientes al GAD.

##### **Recursos financieros**

Los recursos financieros empleados para el financiamiento de este proyecto investigativo corren a cargo de la autora de la investigación en vista de que se realizará un proyecto de tipo cualitativo que no requiere el patrocinio o apoyo económico de las autoridades.

## 2.2 Métodos

La metodología se compone de distintos procedimientos o métodos que se utilizan para generar pruebas basadas en la experiencia. Estos procedimientos se apoyan en paradigmas y su propósito en la investigación es analizar los fundamentos epistemológicos del conocimiento. Específicamente, se reflexiona acerca de cómo influyen los valores en la investigación, cómo se entiende la causalidad, el papel de la teoría y su relación con la evidencia empírica, cómo se selecciona y limita la realidad que se estudia, los factores que afectan la validez del estudio, así como el uso y la importancia de los procesos de deducción e inducción. También se abordan cuestiones relacionadas con la verificación y la falsificación de hipótesis, y se exploran los contenidos y el alcance de la explicación e interpretación de los resultados (Dalle, Boniolo, Sautu, & Elbert, 2005)

**Método inductivo:** El método inductivo, según Hernández Sampieri, es una estrategia utilizada para adquirir nuevos conocimientos, se enfoca en la observación cuidadosa del contexto nacional y en la recopilación de datos específicos con el propósito de realizar generalizaciones e inferencias, de igual forma, es esencial considerar el contexto nacional en el que se lleva a cabo la investigación, esto implica examinar las características culturales, sociales, económicas y políticas que pueden influir en el fenómeno estudiado, ya que, al entender el entorno más amplio, se puede obtener una visión más completa y precisa de los aspectos relevantes del problema de investigación (Hernández, 2014).

Mediante la aplicación de este método, se ha llevado a cabo un estudio centrado en la responsabilidad extracontractual del estado a partir de los casos de accidentes y muertes en el Cantón Latacunga, además se realiza conclusiones generales, a través de una evaluación en contexto con premisas individuales, para así, evaluar si se ha logrado reparar los derechos que han sido vulnerados, así como analizar el impacto de la afectación por parte de los funcionarios.

A partir de la recolección de información particular en el caso de la ciudad de Latacunga, se realizan generalizaciones en el estudio, las cuales, implican la extracción de conclusiones más amplias y aplicables a otros casos similares, además, se busca identificar patrones, tendencias o características comunes que puedan ser relevantes en el ámbito de la responsabilidad extracontractual del Estado en las obras de alcantarillado, al realizar generalizaciones fundamentadas en datos concretos, se puede obtener una visión más completa y valiosa de la problemática estudiada.

**Método descriptivo:** El método descriptivo, de acuerdo con el autor Reynaldo Tantaleán, es una estrategia utilizada para comprender y conocer la realidad. Se centra en la descripción de circunstancias que abarcan tanto el contexto nacional como su evolución a lo largo del tiempo. Además, este método permite descomponer un problema jurídico mediante el análisis, lo que a su vez proporciona una representación y evidencia del funcionamiento de cualquier tipo de institución jurídica (Tantaleán Odar, 2015).

Mediante la implementación del método descriptivo en la ejecución de este trabajo de investigación, se ha logrado representar de manera precisa la realidad relacionada con el tema en cuestión. Además, a través de una investigación documental exhaustiva, se ha conseguido plasmar la evolución y establecer un contexto a nivel macro, meso y micro de las variables planteadas. Asimismo, se ha logrado evidenciar el funcionamiento de la responsabilidad extracontractual del estado en relación con los derechos vulnerados y la compensación a las víctimas y sus familias en casos de muertes ocasionadas por la falta de seguridad en obras.

## **Enfoque**

En este estudio de investigación, se ha utilizado un enfoque cualitativo para abordar las características y cualidades de las variables de estudio, además de la problemática

analizada en el mismo, además fue empleado con la finalidad de comprender datos otorgados en el contexto social de los funcionarios que se encuentran desempeñando sus cargos en el Municipio de Latacunga

Según Norma Unzain y María Lazarte, este enfoque se basa en la comprensión de las perspectivas y representaciones de las personas involucradas en la investigación. Se centra en la comunicación entre el investigador y el campo de estudio, así como con los participantes, y considera esta interacción como una parte esencial de la generación de conocimiento (Unzain & Lazarte, 2019).

### **Técnica**

El enfoque cualitativo emplea una técnica que se basa en la recopilación de datos a través de una observación no estructurada. Esto se logra mediante el uso de un cuestionario entrevistas abiertas, la revisión de documentos y la socialización. Se evalúan las experiencias personales y se lleva un registro a través de una introspección realizada dentro de un grupo específico, en este caso abarca el grupo de funcionarios públicos del GAD Latacunga y a jurídicos inmersos en la materia. El objetivo de esta técnica es evaluar sus experiencias y finalmente realizar un análisis.

### **Tipo de investigación**

**Investigación documental – bibliográfica:** De acuerdo con los autores Tamayo y Tamayo, este tipo de investigación se centra en recopilar y recolectar datos e información relacionados con el tema de estudio. Además, emplea una técnica analítica que se basa en el uso de fuentes bibliográficas y documentos con el objetivo de organizar e interpretar la información de manera adecuada (Tamayo, 2000).

En el presente estudio, se ha utilizado este enfoque de investigación para obtener información de diversas fuentes como revistas, libros, normativas, doctrina, tesis e instrumentos internacionales sobre la responsabilidad extracontractual del Estado. Además, se ha dado importancia a la jurisprudencia, notas y textos jurídicos que abordan la reparación de los derechos vulnerados a familiares de las víctimas en el caso específico del fallecimiento de dos personas que eran trabajadores del GAD en el cantón Latacunga.

## **2.5 Instrumentos**

**Entrevistas:** Las entrevistas estarán dirigidas específicamente a los funcionarios públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Latacunga, con el propósito de identificar sus roles y desempeño en beneficio de los habitantes del cantón. Según Taylor y Bogan, la entrevista se concibe como una serie de encuentros repetidos en persona entre el entrevistador y los informantes, con el objetivo de comprender las perspectivas que estos tienen sobre sus vidas, experiencias o situaciones (Taylor & Bodgan, 1986)

## **2.6 Fuentes**

Se utilizarán fuentes primarias y secundarias como parte de la investigación, teniendo en cuenta el marco jurídico presente en la doctrina, normativa, jurisprudencia y sentencias del bloque constitucional, con el fin de respaldar y corroborar lo establecido en la Constitución del Ecuador. Además, se recopilarán datos otorgados por parte de funcionarios del GAD y personas inmiscuidas en el campo jurídico.

## CAPITULO III

### RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 3.1 Análisis y discusión de los resultados de las entrevistas

1. **¿Cuál es la postura del municipio con respecto a la responsabilidad extracontractual del Estado en casos de muertes por inseguridad en obras de alcantarillado?**

**Cuadro 4. - Pregunta 1**

Luis Jonathan Martínez Martínez Analista de operación, producción y mantenimiento del agua potable de la zona urbana de Latacunga.	Es un campo complicado, ya que, la responsabilidad sería netamente del municipio porque son los empleadores, entonces en este caso los que asumirían la responsabilidad son el municipio y nosotros como los que estamos al frente de los técnicos somos los que igual tendríamos la responsabilidad por no haber asumido bien la seguridad necesaria para que no exista este tipo de problemas, ahora bien, el estado si se debería comprometer en darnos más charlas dinámicas, que vengan personal experimentado que haya tenido este tipo de problemas porque nosotros en la parte técnica nos manejamos pero desconocemos mucho la parte legislativa, eso sería una parte fundamental para que nosotros tengamos un respaldo de alguna manera como técnicos que estamos al frente del personal y que nos ayude a evidenciar que responsabilidad tendría el estado en sí.
Geovanny Condor Técnico de operación y	Bueno, lo que se refiere al municipio siempre está predispuesto a través de un departamento que es seguridad industrial, ellos nos hacen el seguimiento complementario de todas las normas de seguridad para que no exista diferentes

<p>mantenimiento del agua potable y alcantarillado de la ciudad de Latacunga</p>	<p>accidentes, dependiendo del tipo de trabajo que se vayan a realizar por ejemplo en alcantarillado dependiendo la pendiente del terreno se hacen excavaciones de medidas determinadas y en un pequeño porcentaje de casos se hacen excavaciones de 4 metros dependiendo para instalar las tuberías, por otro lado, las normas de seguridad siempre han sido dictadas por el personal de seguridad industrial</p>
<p>Dr. Oscar Valle Procurador Sindico del Municipio de Latacunga</p>	<p>La posición del GAD municipal, netamente va enmarcada en el fiel cumplimiento de los requisitos que se necesitan para una contratación, en segundo lugar que todos los empleados municipales estén garantizados en su asunto de seguridad, en lo que se refiere a implementos, equipos de seguridad, considerando que el Departamento respectivo cumpla y conceda todos los implementos para evitar cualquier tipo de desgracia en donde se encuentren involucrados los funcionarios municipales, por otro lado, esto hace que al no cumplir con la normativa o requerimientos se ponga en riesgo la garantía de que el municipio está cumpliendo con los empleados municipales, es por ello, que el municipio busca de alguna u otra manera que los requerimientos sean atendidos oportunamente.</p>

**Fuente:** Guía de entrevista

**Elaborado por:** Nayely Bautista

**Análisis e interpretación:** Las respuestas obtenidas a esta primera pregunta, sugieren que el municipio asume la mayor parte de la responsabilidad en casos de muertes por inseguridad en obras de alcantarillado, ya que son los empleadores. Los técnicos también tienen una responsabilidad en la seguridad de las obras. Por otro lado, los entrevistados consideran que el estado se determina responsable en cierta medida y se sugiere que podría proporcionar más apoyo en términos de capacitación y conocimiento legislativo para respaldar a los técnicos en casos de accidentes o muertes. Además, el municipio cuenta con un departamento de seguridad industrial

encargado de garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad y a la par con las acciones del municipio buscan encaminar la seguridad de trabajadores y ciudadanos.

**2. ¿Cuáles son las medidas de seguridad implementadas por el municipio en las obras de alcantarillado para prevenir accidentes y proteger a los trabajadores y ciudadanos?**

**Cuadro 5. Pregunta 2**

<p>Luis Jonathan Martínez Martínez Analista de operación, producción y mantenimiento del agua potable de la zona urbana de Latacunga.</p>	<p>Con respecto a todo el tema de seguridad, primero son los implementos de seguridad, como lo es las puntas de acero, overol, chaleco reflectivo, casco, en su defecto si se necesitan guantes, las mascarillas que es lo importante y esencial, ahora en el momento de realizar la excavación, que es en donde más se presentan problemas, depende de la profundidad, cuando es de 1 metro no se considera muy peligroso, por otro lado si pasa de 1,5 o 2 metros dependiendo del material que se esté extrayendo se tomarían acciones de entibamiento y de encofrados para que puedan trabajar y no se puedan derrumbar las paredes o en su defecto se hacen taludes de 45 grados para que ellos puedan salir, también aquí no todos tienen líneas de vida, que se dotan en trabajos peligrosos para que ellos puedan de alguna manera si es que existe algún deslizamiento o algún derrumbe se pueda de alguna manera rescatar al personal</p>
<p>Geovanny Condor Técnico de operación y mantenimiento del agua potable y alcantarillado de la ciudad de Latacunga</p>	<p>Nosotros hacemos la solicitud a través del departamento de operación y mantenimiento solicitando que en el periodo correspondiente se contemple dentro del POA, las normas de seguridad a lo que corresponde los cascos, chalecos reflectivos, dependiendo los trabajos que se van a realizar, mascarillas, guantes, botas de caucho y accesorios.</p>
	<p>Existe un Departamento que cuenta con toda la predisposición de dar seguridad a los empleados municipales</p>

Dr. Oscar Valle Procurador Sindico del Municipio de Latacunga	hablando netamente de quienes están cumpliendo su labor en este tipo de tareas, como lo es alcantarillado y los más encaminados al tema de obras públicas, mismos que implican una situación más riesgosa en su trabajo.
--	--

**Fuente:** Guía de entrevista

**Elaborado por:** Nayely Bautista

**Análisis e interpretación:** Con respecto a la segunda pregunta, los entrevistados determinan que las medidas de seguridad implementadas por el municipio en las obras de alcantarillado, son determinadas por el Departamento de seguridad industrial, contemplando lo establecido en el POA se les otorgan los implementos de seguridad necesarios y el departamento mencionado anteriormente, se encarga de verificar si se da cumplimiento al uso de estas implementaciones, además se resalta la importancia de realizar una evaluación previa sobre el tipo de material y la profundidad de la obra para optar por medidas de entibamientos y encofrados para prevenir accidentes y proteger a los trabajadores y ciudadanos y garantizar un entorno laboral más seguro.

**3. ¿Existen protocolos específicos para garantizar la seguridad en las obras de alcantarillado y cómo se aseguran de su cumplimiento?**

**Cuadro 6. Pregunta 3**

Luis Jonathan Martínez Martínez Analista de operación, producción y mantenimiento del agua potable de la	El área de seguridad y salud ocupacional es el ente encargado de revisar que se de cumplimiento con la seguridad, los compañeros si se toman muy en serio su trabajo ellos van a revisar así sean superficiales ellos revisan que ocupemos todas las medidas de seguridad, de hecho cuando ellos ven y verifican que no se cumplen con los estándares de seguridad ellos mandan un oficio y paralizan completamente la obra, por esa parte, el área si se asegura que cumplamos con todos los estatutos de seguridad y cabe
--	---

zona urbana de Latacunga.	recalcar que ellos si nos dan charlas sobre eso y siempre están constantemente instruyendo al personal técnico tanto como a nosotros el área administrativa.
Geovanny Condor Técnico de operación y mantenimiento	Dependiendo del tipo de trabajo y la profundidad, se hacen entibamientos en cada metro, para tratar de proteger que los muros y las paredes que son franco – arenosos y puede desplomarse.
Dr. Oscar Valle Procurador Sindico del Municipio de Latacunga	Existen protocolos como las medidas dictadas por el Departamento correspondiente, que se cuente con los materiales de seguridad: casco, botas, chalecos, guantes, todo implemento que pueda dar lugar a que en caso de accidente, la lesión sea mínima, entonces es el departamento que da lugar a las entrevistas a los empleados, para brindar la seguridad necesaria para que se puedan evitar los accidentes laborales, esto también implica el hecho de socializar a la ciudadanía sobre el sector en donde se va a realizar una obra, determinando el riesgo que implica la obra y esto también serviría para que de una u otra manera la gente evite circular o incomodar a quienes realizan su actividad laboral.

**Fuente:** Guía de entrevista

**Elaborado por:** Nayely Bautista

**Análisis e interpretación:** En lo que respecta a esta pregunta, de los protocolos específicos, se encarga el área de seguridad y salud ocupacional, la misma que desempeña un papel fundamental al garantizar el cumplimiento de la normativa establecida, mientras que los compañeros de trabajo también participan activamente en la supervisión de las medidas de seguridad. Los protocolos establecidos, como los entibamientos y el uso de equipos de protección personal, demuestran un compromiso con la prevención de accidentes, por otro lado, los entrevistados manifestaron que la

socialización de la información sobre las obras contribuye a crear conciencia y garantizar un entorno seguro para los trabajadores y la comunidad.

**4. ¿Cuál es el procedimiento que se sigue cuando ocurre un accidente o una muerte en una obra de alcantarillado, se lleva a cabo una investigación interna?**

**Cuadro 7. Pregunta 4**

<p>Luis Martínez Analista de operación, producción y mantenimiento del agua potable - zona urbana.</p>	<p>Si, siempre va a existir una investigación interna porque siempre tiene que precautelarse que se haya seguido todos los protocolos de seguridad en este caso si se siguió y fue algo fortuito, algo que lamentablemente se salió de las manos, la parte administrativa tomará las acciones respectivas.</p>
<p>Geovanny Condor Técnico de operación y mantenimiento del agua potable y alcantarillado de la ciudad de Latacunga</p>	<p>Primeramente cuando se va a ejecutar una obra nos hacen presentar un plan de contingencia, no nos autorizan realizar los trabajos cuando no tenemos las precauciones pertinentes, una vez que se tenga listo el plan de contingencia, pasa por la dirección y posteriormente es el alcalde quien lo aprueba y se cuenta con una hoja ruta y de socialización de todas las actividades que se van a realizar y con base en eso se llenan conjuntamente con los de seguridad las normativas de acuerdo a la obra que se va a realizar.</p>
<p>Dr. Oscar Valle Procurador Sindico del Municipio de Latacunga</p>	<p>Cuando sucede este tipo de accidentes, en nuestro caso a esta fecha no hemos tenido este tipo de accidentes, hablemos de lo que paso anteriormente, en el accidente en donde dos personas fallecieron, en donde la responsabilidad total dio lugar a que supuestamente el GAD municipal tuvo la culpa y tiene que indemnizar a los familiares, en este caso de lo que se conoce, se tomaron las medidas respectivas, esto es: se llamó a la ambulancia, al fiscal de turno para que haga</p>

	<p>tramites de carácter legal. Internamente si se hace una investigación en torno a las personas que estuvieron ahí. De lo que conozco este tema fue en la administración anterior y dio lugar a que legalmente se determine que el responsable total de la situación fue el GAD municipal, nosotros tenemos recursos para aplicarlos y recurrir a ellos y estamos en ese trámite porque obviamente no solo podríamos responsabilizar al GAD municipal, ya que, el departamento de seguridad que brinda la atención al empleado municipal, deberá emitir sus informes entorno a que no más les otorgaron, que no más les dieron, en lo que respecta a cursos, seminarios y guías para poder realizar su actividad, entonces a partir de estas circunstancias la administración del GAD puede justificar que no todo fue responsabilidad del GAD</p>
--	---

**Fuente:** Guía de entrevista

**Elaborado por:** Nayely Bautista

**Análisis e interpretación:** Los entrevistados determinan que el procedimiento que se sigue en el caso de accidentes o sucesos trágicos como la muerte, se basan en investigaciones internas. Los planes de contingencia y de gestión de riesgos, la aprobación por parte del alcalde para ejecutar la obra y la socialización de actividades determinan un enfoque riguroso con la finalidad prevenir riesgos. Además, se resalta la responsabilidad compartida entre el GAD municipal y el departamento de seguridad en la protección de los empleados. La administración del GAD puede recurrir a recursos disponibles para justificar que no toda la responsabilidad recae únicamente en ellos. Es esencial llevar a cabo una evaluación exhaustiva de cada situación para determinar las responsabilidades y tomar las medidas adecuadas.

**5. ¿Qué criterios se utilizan para determinar la responsabilidad del Estado en casos de muertes por inseguridad en obras de alcantarillado?**

**Cuadro 8. Pregunta 5**

<p>Luis Martínez Analista de operación, producción y mantenimiento del agua potable.</p>	<p>Si ya se ha seguido completamente los protocolos y ya fue un caso fortuito pues ahí ya correspondería al gasto al Municipio, pero si es negligencia de los compañeros, ya no sería responsabilidad.</p>
<p>Geovanny Condor Técnico de operación y mantenimiento del agua potable y alcantarillado de la ciudad de Latacunga</p>	<p>El estado no brinda seguridad tanto para el empleado como para el municipio, una cosa es lo que se presenta por escrito y otra la que se pone en práctica, hay cosas que no se cumplen dentro del protocolo y dentro del trabajo, en la mayoría de los casos las autoridades buscan la seguridad de ellos y no la de los trabajadores, no solo aquí sino que hay casos en otras instituciones incluso de muertes y se le deja sin indemnización, en este caso no existe una ley que sea apegada estrictamente al trabajador, siempre se ha vulnerado lo que está escrito, se han presentado casos de compañeros por ejemplo al momento de utilizar la moladora se cortó un dedo sin embargo no se le brindo una indemnización, al contrario, en las instituciones públicas dan por terminado el contrato después de este tipo de sucesos</p>
<p>Dr. Oscar Valle Procurador Sindico del Municipio de Latacunga</p>	<p>Se enfoca en una investigación que se realiza a través del IESS, que es la entidad que interviene netamente en estos temas y ellos en virtud de la información que se obtenga van a resolver si la Institución tuvo la culpa, en caso de no haber provisto los implementos de seguridad, en caso de haber sido una negligencia municipal; entonces esa decisión se determina en virtud de las pruebas que se obtengan, en este caso en particular si se le dio una responsabilidad patronal, considerando al municipio de Latacunga con la responsabilidad total de lo sucedido, es por ello, que nos encontramos en el trámite que sea una responsabilidad compartida, considerando los casos que se hayan dado</p>

	cursos, charlas y el no asistió o no estuvo preparado para ese tipo de circunstancias
--	---

**Fuente:** Guía de entrevista

**Elaborado por:** Nayely Bautista

**Análisis e interpretación:** con respecto a las respuestas obtenidas, han variado según la persona entrevistada, en un primer caso, se expone la responsabilidad en casos fortuitos y negligencia, señalando que el municipio corre el gasto en casos fortuitos, pero no en situaciones de negligencia de los trabajadores. Además, se resalta la falta de seguridad e incumplimiento de protocolos por parte del municipio, así como la importancia de tener ley más respetada en beneficio de los trabajadores. La investigación por parte de la entidad IESS se menciona como un proceso para señalar la responsabilidad en casos de accidentes laborales, considerando sus informes. También se plantea la posibilidad de una responsabilidad compartida tanto del municipio como del trabajador, considerando las asistencias a capacitaciones como una prueba que exime de responsabilidad al municipio

**6. ¿Se ha enfrentado el municipio a demandas o reclamaciones por responsabilidad en estos casos? ¿Cómo se han resuelto?**

**Cuadro 9. Pregunta 6**

Luis Jonathan Martínez Martínez Analista de operación, producción y mantenimiento del agua potable de la zona urbana de Latacunga.	Yo cuando llegué supe de un caso que hubo en el sector de la Laguna en donde fallecieron dos compañeros que han estado haciendo una obra de alcantarillado que tenía una profundidad de tres metros, justamente los taludes se cedieron y fallecieron, lo que tenía entendido es que llegaron a un acuerdo entre partes, es decir, entre el municipio y la familia, entonces claro que se siguieron los protocolos y la línea de vida, se hizo la investigación se vio quienes fueron los culpables.
---	--

<p>Geovanny Condor Técnico de operación y mantenimiento del agua potable y alcantarillado de la ciudad de Latacunga</p>	<p>Yo creo que en la parte legal siempre en las instituciones públicas se logra que los de mayor jerarquía sean los que se queden sin ninguna sanción y dirigen la responsabilidad a los técnicos y no podemos hacer muchas cosas porque no hay todas las garantías, por ejemplo, chalecos, cascos, y diferentes materiales, por ejemplo, se dispone que el trabajador debe dirigirse a un lugar en un transporte seguro y no se cuenta con vehículos para transportar al personal. Y en los casos que se han presentado demandas por lo general han resultado ganando los funcionarios y no el trabajador que ha sido afectado.</p>
<p>Dr. Oscar Valle Procurador Sindico del Municipio de Latacunga</p>	<p>Desde que estamos en la administración a partir del 14 de mayo del 2023, hasta la presente fecha no se nos ha presentado ningún tipo de reclamo de esta índole en el ámbito legal, solamente el caso que se presentó en la anterior administración en donde si hubo indemnización hacia los familiares de los fallecidos ya que se consideró la responsabilidad netamente del municipio.</p>

**Fuente:** Guía de entrevista

**Elaborado por:** Nayely Bautista

Análisis e interpretación: a través de esta pregunta, se logra evidenciar y traer a colación un caso trágico de fallecimiento en el sector de la Laguna, donde se llegó a un acuerdo entre el municipio y la familia de las víctimas. Se plantean inquietudes sobre la asignación de responsabilidades, la jerarquía dentro de las instituciones públicas y la falta de garantías y materiales de seguridad. También se menciona una percepción de desigualdad en el sistema legal en relación con las demandas presentadas por los trabajadores afectados, ya que, en varios casos no existió una indemnización y el trabajador salió perjudicado, sin embargo, la administración actual no ha enfrentado reclamos legales similares desde su inicio.

**7. ¿Qué medidas se están tomando para mejorar la seguridad en las obras de alcantarillado y prevenir futuros accidentes?**

**Cuadro 10. Pregunta 7**

<p>Luis Jonathan Martínez Martínez Analista de operación, producción y mantenimiento del agua potable de la zona urbana de Latacunga.</p>	<p>A raíz de lo sucedido, los compañeros de seguridad se toman en serio su trabajo, ellos nos verifican que utilicemos todas las medidas de seguridad de igual forma se dan charlas, se envía informes al respecto en caso de hacer falta algún equipamiento para que ellos tengan conocimiento y se sigan los protocolos y nosotros podamos adquirir y cuando ya se ve que el tema es peligroso se paraliza la obra y se ejecuta todas las normas de seguridad para poder seguir con el trabajo.</p>
<p>Geovanny Condor Técnico de operación y mantenimiento del agua potable y alcantarillado de la ciudad de Latacunga</p>	<p>Los casos que se han presentado nos han permitido ir mejorando conjuntamente con el personal y es así que cuando es exclusivamente necesario realizamos excavaciones de 4 o 5 metros, sin embargo, hay veces que no se tiene los tableros, los pingos y a través de esos precedentes ha permitido concientizar a la gente y trabajadores que no se acerquen en estado étílico porque es la debilidad de los trabajadores y eso hace que los técnicos tengan que realizar otro tipo de actividades en la parte de cursos y capacitaciones. A través de esas capacitaciones ha permitido que los trabajadores usen los cascos porque a veces no se acostumbra sin embargo es un medio de seguridad. En el documento se cumple, pero en la realidad no, ya que son vulneraciones al trabajador, solo cuando algún accidente pasa, verifican si hizo los cronogramas, tomó fotos, revisan firmas y demás. El último accidente se dio porque no se contaba el arnés</p>
<p>Dr. Oscar Valle</p>	<p>Lo que determina la normativa, considerando que en una obra se ponga la señalética respectiva, se de a conocer</p>

Procurador Sindico del Municipio de Latacunga	públicamente a través de medios de comunicación, redes sociales, determinando el sector que va a ser intervenido con tal operación, cercar con las cintas de peligro, son formas de dar a conocer a la ciudadanía que se está trabajando y segundo que es peligroso transitar por ese lugar donde se está haciendo una obra y usen precauciones a fin de no arriesgar su integridad personal y tomar medidas alternativas de circulación.
---	---

**Fuente:** Guía de entrevista

**Elaborado por:** Nayely Bautista

**Análisis e interpretación:** en torno a las medidas de seguridad adoptadas para prevenir accidentes, los entrevistados exponen un enfoque serio hacia la seguridad de los trabajadores, con controles de medidas de seguridad, charlas y adquisición de equipos de buena calidad, además determinan que se da paralización de obras y el cumplimiento de normas de seguridad en situaciones peligrosas demostrando de esta forma que se brinda una prioridad en la protección de los trabajadores. Además, los casos de accidentes han servido como precedentes para establecer mejoras y concientización, promoviendo la planificación adecuada de excavaciones y la prevención de riesgos asociados al consumo de alcohol. El uso de señalética y la comunicación con la ciudadanía también se enfatizan como medidas para informar y prevenir accidentes en las zonas de obras.

**8. ¿Se brinda capacitación y formación continua a los trabajadores y contratistas involucrados en las obras de alcantarillado para garantizar su seguridad?**

**Cuadro 11. Pregunta 8**

Luis Martínez	Cuando empieza una obra se hace una inducción, se les capacita por parte del personal calificado y los compañeros
---------------	---

<p>Analista de operación, producción y mantenimiento del agua potable de la zona urbana.</p>	<p>de seguridad por lo menos una vez al mes nos están capacitando y actualizando y nos sugieren que nos sigamos capacitando con el tema de seguridad que es muy importante</p>
<p>Geovanny Condor Técnico de operación y mantenimiento.</p>	<p>Después del caso que se presentó, la mayor parte ha empezado a tener precaución y capacitaciones de forma continua</p>
<p>Dr. Oscar Valle Procurador Sindico del Municipio de Latacunga</p>	<p>Si se brinda capacitación, de forma permanente y no solo se hacen internamente, también se busca la alternativa afuera para que sean otras personas que capaciten, por ejemplo, el Ministerio del Trabajo, el IESS, que son entes que también están involucrados en este tema que pueden brindar la asesoría necesaria para que no tengamos que lamentar algún tipo o situación de esta naturaleza, las capacitaciones se hacen constantemente ya que no se puede dejar de lado la capacitación ya que son trabajos del día a día y no se puede estar con el riesgo de que algo les pase y debe ser motivo para que todos estén alineados que deben cuidarse y capacitarse.</p>

**Fuente:** Guía de entrevista

**Elaborado por:** Nayely Bautista

**Análisis e interpretación:** los entrevistados han respondido sobre la importancia de la capacitación continua con temas de seguridad laboral, tanto a través de inducciones internas como de capacitaciones por parte de organismos externos. Sin embargo, se menciona la limitación en cuanto a los recursos disponibles para adquirir implementos de seguridad, lo que puede poner en riesgo la integridad física de los trabajadores. Además, se señala la falta de recursos para indemnizar adecuadamente a los empleados en caso de accidentes. Estos aspectos indican la necesidad de mejorar la asignación de recursos y la planificación financiera para garantizar un entorno laboral seguro y

proporcionar una compensación justa a los trabajadores que han sufrido un accidente laboral.

**9. ¿Estaría de acuerdo en que se plantee una propuesta de una ordenanza que abarque el tema de sistema de prevención y protección ciudadana en la ejecución de obras en el cantón Latacunga?**

**Cuadro 12. Pregunta 9**

<p>Luis Jonathan Martínez Martínez Analista de operación, producción y mantenimiento del agua potable de la zona urbana de Latacunga.</p>	<p>Yo creo que con el tema de seguridad no hay que minimizar, es algo que siempre hay que ampliarlo y si es más, es mejor, hay veces que si nos molesta y en mi caso como técnico estamos haciendo un trabajo y vienen los de seguridad pero ellos están precautelando nuestro bienestar y eso es lo que a veces nosotros mal entendemos pero encantado de la vida si se plantea algo de esa manera, porque es el bienestar de nosotros, nos cubrimos todos las espaldas y nadie quiera que nos pase algo en contra de nuestro bienestar y de los trabajadores que ellos son el pulmón y el corazón del municipio.</p>
<p>Geovanny Condor Técnico de operación y mantenimiento.</p>	<p>Si estoy de acuerdo, ya que, las ordenanzas presentes, deben actualizarse ya que son caducas y de años anteriores, este tipo de ordenanzas no se han escuchado, siempre se utiliza las ordenanzas de años atrás.</p>
<p>Dr. Oscar Valle Procurador Sindico del Municipio de Latacunga</p>	<p>Claro, sería interesante que exista una ordenanza interna el cual reglamente, pese a que tenemos normativa, ya que, sería interesante de que exista para que de pronto tengamos mucho más cuidado y nos encontremos más al pendiente de lo que tenemos que hacer, ya que siempre existe el riesgo de que les pase algo porque están en excavaciones y manipulan maquinaria, por el hecho de actividades con riesgo, en lo que pueden acarrear circunstancias que pueden ser extremas o</p>

	no, entonces sería importante que se genere una ordenanza para regular este tema
--	--

**Fuente:** Guía de entrevista

**Elaborado por:** Nayely Bautista

**Análisis e interpretación:** En la última pregunta del cuestionario, a la propuesta de establecer la ordenanza todos los entrevistados estuvieron de acuerdo y sus respuestas fueron favorables y colaborativas para plasmar esta propuesta. Además, resaltan la importancia de no minimizar la seguridad laboral y la necesidad de ampliar y mejorar las medidas de seguridad con la finalidad de proteger la integridad de los trabajadores. Se destaca la importancia de actualizar y aplicar ordenanzas vigentes, esto busca garantizar una mayor atención y cuidado en las actividades laborales que involucran riesgos.

## 3.2 Verificación de hipótesis

### Producto Final

#### CONSIDERANDO

Que, el numeral 25 del artículo 66 de la Constitución de la Republica del Ecuador (en adelante “Constitución”) respecto a los derechos de libertad que se reconocen y garantizan a las personas establece:” ... 25. *El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características...*”;

Que, el numeral 5 del artículo 326 de la Constitución, respecto de los principios que sustentan el derecho al trabajo, establece:” ... 5. *Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar. ...*”;

Que, los literales m) y o) del artículo 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante "COOTAD"), en relación a las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, establece las siguientes: “... m) *Regular y controlar el uso del espacio público, cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización; (. . .) o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;...*”;

Que, las obras ejecutadas en el cantón Latacunga, tanto por el sector público como privado, deben ejecutarse de manera eficaz y eficiente, garantizando las seguridad y adecuada movilidad para los ciudadanos, evitando riesgos y desastres, de conformidad con el principio de sustentabilidad del desarrollo, previsto en el COOTAD.

**ORDENANZA QUE ESTABLECE RÉGIMEN DE PREVENCIÓN Y  
PROTECCIÓN POR PARTE DEL GAD A LOS TRABAJADORES Y  
CIUDADANOS DURANTE LA EJECUCIÓN DE OBRAS EN EL CANTÓN  
DE LATACUNGA.**

**Artículo 1. – Objetivo.** - El propósito de esta ordenanza es establecer un sistema de prevención y protección tanto para los ciudadanos como para los trabajadores que llevan a cabo labores de construcción en el Cantón Latacunga, su objetivo principal es reducir y minimizar los accidentes que puedan ocurrir durante todas las etapas de la ejecución de obras en el área.

Además, tiene como objetivo establecer un ámbito sancionador a ciudadanos, trabajadores y contratistas de obras que incumplan lo determinado en esta ordenanza, de igual forma el propósito es establecer indemnizaciones en caso de accidentes o muertes en la ejecución de obras.

**Artículo 2. – Ámbito.** - Esta ordenanza se aplica en el Cantón Latacunga, lo que significa que todas las personas naturales o jurídicas, ya sean entidades públicas o privadas, que realicen obras de cualquier tipo dentro del cantón, ya sea directamente o a través de contratos o convenios, están obligadas a cumplirla.

En el caso de obras realizadas por encargo, contrato u otra figura legal, las personas naturales o jurídicas que actúen como ejecutores, representadas por sus representantes legales, serán directamente responsables y tendrán responsabilidad solidaria con los ejecutores de los trabajos.

## **Capítulo I**

### **Régimen de prevención y protección a ciudadanos y trabajadores**

**Artículo 3. – Régimen de gestión de la seguridad, prevención y protección durante la ejecución de obras.** - El régimen de gestión de la seguridad, prevención y protección durante la ejecución de obras, (en adelante RPPC), se refiere al conjunto

de actores que coordinan, ejecutan, proponen y mejoran las políticas destinadas a prevenir y proteger a la ciudadanía y a los trabajadores de la construcción de posibles riesgos y accidentes en el Cantón Latacunga, tanto antes, durante como después de la ejecución de obras.

El sistema estará compuesto por:

- a) Normas jurídicas emitidas por el Concejo Municipal de Latacunga y otras normativas nacionales relacionadas con la prevención y gestión de riesgos, emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, aplicables tanto a la ciudadanía como a los trabajadores de la construcción.
- b) Órganos y entidades del Cantón Latacunga con funciones de dirección, planificación, regulación y control de la gestión, en cumplimiento de la Constitución y las leyes nacionales y metropolitanas.
- c) Personas naturales o jurídicas de derecho público y privado.
- d) Cualquier instrumento diseñado para mejorar, desarrollar e implementar procesos de seguridad, prevención, protección ciudadana y gestión de riesgos laborales en el Cantón Latacunga.

Los actores del RPPC trabajarán de manera coordinada con los ejecutores de las obras con el objetivo de garantizar la seguridad ciudadana, tal como se establece en la ordenanza. Además, el RPPC buscará colaborar con entidades de competencia nacional, regional o provincial en el ámbito de la gestión de riesgos, con el fin de mejorar los mecanismos de seguridad, prevención y protección ciudadana.

La coordinación del RPPC se llevará a cabo conjuntamente con el Departamento de Seguridad Industrial y el Consejo de seguridad ciudadana y gestión de riesgos, que son comprendidas como las entidades responsables de la seguridad en la ejecución de obras del Municipio del Cantón Latacunga.

#### **Artículo 4.- Protección de ciudadanos y trabajadores de la construcción.-**

Cuando una persona natural o jurídica, ya sea de derecho público o privado, lleve a cabo una obra en el Cantón Latacunga, además de cumplir con las normas establecidas por otras entidades de control y protección de los trabajadores y seguridad ciudadana, deberá regirse por las políticas de seguridad, prevención, protección ciudadana y gestión de riesgos establecidas en esta normativa, así como por otras normas relacionadas con la seguridad y prevención de la salud y seguridad en la ejecución de obras, definidas por los ministerios competentes y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

La norma técnica que se creará para regular el contenido de esta ordenanza determinará los ámbitos de acción y coordinación de cada una de las instancias municipales, locales y nacionales encargadas de garantizar el cumplimiento adecuado de las políticas y objetivos establecidos en este documento normativo.

## **Capítulo II**

### **Sección Primera**

**Artículo 5.- Políticas generales.** - Este capítulo establece las políticas generales que servirán como guía para la prevención, protección ciudadana y gestión de riesgos de los trabajadores de la construcción durante la ejecución de las obras. Las políticas de prevención son las siguientes:

- a) Proteger a los habitantes del Cantón Latacunga y prevenir accidentes durante la ejecución de obras, ya sean públicas o privadas.
- b) Los fiscales y/o supervisores de la obra deberán garantizar el cumplimiento de las medidas de prevención y protección establecidas en esta ordenanza y otras normas nacionales para la seguridad de la ciudadanía y los trabajadores de la construcción.
- c) Los ciudadanos de Latacunga tendrán el derecho de denunciar directamente el incumplimiento de esta normativa a través de los mecanismos de denuncia y control establecidos.
- d) Fomentar una cultura progresista de gestión de riesgos en la construcción de obras, respetando y cumpliendo las normas de seguridad laboral y ciudadana para

proteger tanto al personal de las empresas constructoras como al bienestar de la ciudadanía.

- e) Contribuir al cumplimiento de los objetivos establecidos en las normas que regulan la salud laboral, la prevención de riesgos y la protección ciudadana en el país, mediante la implementación de competencias por parte de las entidades de control y regulación en Latacunga.
- f) Proteger a los trabajadores de la construcción y ejecución de obras de alcantarillado desde el primer día de trabajo, aplicando acciones de prevención y salud laboral a cargo de las entidades municipales y nacionales competentes.

### **Capítulo III**

#### **Normas técnicas**

**Artículo 6. – Normas técnicas.** - Para garantizar la correcta implementación y desarrollo de estas políticas generales, el Departamento de Seguridad Industrial y el consejo de seguridad ciudadana y gestión de riesgos, contarán con normas técnicas que abordarán los siguientes aspectos:

- a) **Información:** Se refiere a los datos relevantes de la ejecución de la obra, como el nombre del ejecutor, el costo, el tiempo requerido del proyecto y la señalización preventiva para la ciudadanía y los trabajadores de la construcción durante todo el período de realización de la obra, además se señalará si el trabajador fue dotado con todos los implementos de seguridad.

Se implementará un sistema estandarizado de información de seguridad a través de letreros para prevenir la ocurrencia de accidentes.

- b) **Sistema de información preventiva:** La señalización preventiva se considera como un conjunto de medidas destinadas a mejorar la movilidad de los usuarios y la integridad de los trabajadores y peatones que se encuentran cerca de la zona de construcción. Toda obra pública o privada en el Cantón Latacunga deberá contar con información adecuada que advierta y anticipe la ejecución de la obra y los posibles peligros que puedan surgir para la integridad de la ciudadanía. La información preventiva se publicará de acuerdo con lo establecido en esta

ordenanza y las normas del Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN) y otras normas nacionales aplicables.

La entidad o persona responsable de la obra deberá mantener informados a los trabajadores de la construcción sobre sus derechos y las normas de seguridad que deben seguir para proteger su integridad dentro y en los alrededores de la obra. Antes de ejecutar la obra se deberá capacitar a los trabajadores con charlas de gestión de riesgos. Asimismo, se establecerá un sistema integrado de información que, de contar con los recursos adecuados, se transmitirá a la ciudadanía a través de carteles informativos.

- c) **Protección a terceros:** Se busca salvaguardar la seguridad y salud de la ciudadanía que se encuentra alrededor de la obra. Además, se promoverá la práctica laboral responsable para garantizar una convivencia respetuosa entre el ente constructor y la ciudadanía.
- d) **Protección a bienes y servicios:** El objetivo es determinar el posible nivel de afectación a bienes y servicios, a fin de establecer medidas de seguridad preventivas.

Las entidades públicas y privadas deben cumplir con las normas de seguridad y salud en el trabajo y las medidas de prevención de riesgos laborales establecidas en la Constitución, convenios y tratados internacionales, Ley de Seguridad Social, Código del Trabajo, ordenanzas, reglamentos y disposiciones relacionadas con la prevención de riesgos laborales.

- e) **Capacitación:** Mediante coordinación del personal del GAD y siguiendo lo tipificado en la norma técnica del subsistema de formación y capacitación se prevé cultura de prevención de riesgos y accidentes a través de programas educativos y capacitaciones dirigidos al personal involucrado en la construcción de obras, enfocados en la seguridad de manera continua, con una frecuencia de al menos una vez al mes. En colaboración con las instituciones nacionales competentes para establecer procesos de capacitación oportuna en temas de seguridad y salud ocupacional.

f) **Control y vigilancia:** En las normas técnicas que se han desarrollado para regular el contenido de esta ordenanza, se considerará la implementación de medidas de control y vigilancia en las obras por parte de las entidades de control a nivel nacional. Estas entidades serán responsables de hacer cumplir las normas de seguridad laboral y ciudadana durante todo el proceso de ejecución de la obra.

El control y vigilancia en la construcción de obras se aplicará tanto a proyectos llevados a cabo por la administración pública como por empresas privadas, con el fin de fortalecer la coordinación entre las entidades locales y nacionales, quienes se encargarán de verificar el cumplimiento de los estándares mínimos de seguridad para los trabajadores y la ciudadanía durante la ejecución de la obra. En la elaboración de las normas técnicas de seguridad, se tomará en cuenta la elaboración de un listado de control como mecanismo para verificar la presencia de elementos y medidas de seguridad.

Se establecerá un plan de señalización y medidas de seguridad preventivas, el cual será presentado y desarrollado por los organismos y dependencias municipales de control competentes para garantizar el cumplimiento cabal de esta ordenanza. El componente técnico del informe deberá ser revisado y analizado por el Departamento de Seguridad Industrial.

## **Sección segunda**

### **Medidas preventivas**

**Artículo 7.- Medidas preventivas:** Este artículo se refiere al conjunto de acciones y medidas destinadas a prevenir posibles riesgos o daños a los ciudadanos antes, durante y después de la realización de obras que afecten el espacio público. Estas medidas incluyen la provisión de información, mecanismos de prevención, señalización, acciones administrativas y otros controles preventivos. Se establece como política de regulación que el control sea una parte prioritaria de las acciones realizadas por los actores del Régimen de Prevención, Protección Ciudadana y Gestión de Riesgos (RPPC).

Como una medida preventiva, se realizará la difusión del plan de señalética y se pondrá en conocimiento de las capacitaciones que se van a brindar tanto a trabajadores como a la ciudadanía a través de medios como: redes sociales, radio, titulares en la Gaceta, difusión de trípticos y en pantallas públicas.

**Artículo 8.- Plan de señalización y medidas de seguridad:** De acuerdo con lo establecido en esta ordenanza, cualquier persona o entidad que realice trabajos en espacios públicos, ya sea en calles, aceras, plazas o parques, deberá contar con un plan de señalización y medidas de seguridad acorde a las normas técnicas que se establezcan para este fin. Dicho plan será revisado por la autoridad de control pertinente. El documento deberá presentar de manera clara y gráfica cómo se planificará la seguridad vial y peatonal durante la ejecución de los trabajos, teniendo en cuenta el impacto en el desplazamiento de vehículos, ciclistas y peatones, además, se deberá tener en cuenta señalética destinada a grupos de atención prioritaria, así como las medidas para mitigar posibles peligros y daños.

Dicho plan será elaborado por un profesional con experiencia en seguridad y deberá ser aprobado por la autoridad competente, siguiendo los plazos y requisitos establecidos en las normas técnicas correspondientes.

**Artículo 9.- Norma técnica y plan de señalización y medidas de seguridad:** el consejo de seguridad ciudadana y gestión de riesgos, en colaboración con el departamento de seguridad industrial, desarrollarán una norma técnica para el sistema de prevención y protección ciudadana durante la ejecución de obras en el Cantón Latacunga. Esta norma establecerá el proceso de aprobación del plan de señalización y medidas de seguridad, los requisitos para su elaboración, el momento de entrega a las autoridades competentes (que deberá ser previo al inicio de la obra) y cualquier otro aspecto necesario para su implementación y cumplimiento.

En la norma técnica se detallarán los requisitos específicos para obtener la aprobación del inicio de la obra y el contenido que debe tener el plan de seguridad, tanto para obras públicas como privadas.

**Artículo 10.- Excepción:** En el caso de obras que se inicien como resultado de declaratorias de emergencia, no será necesario obtener la aprobación oficial del plan

de señalización y medidas de seguridad. No obstante, estas obras deberán cumplir con las medidas de señalización y protección ciudadana establecidas en esta ordenanza.

### **Sección Tercera**

#### **Prohibiciones**

##### **Artículo 11. - Prohibiciones durante la ejecución de la obra:**

- 1) Iniciar intervenciones en la vía pública sin colocar los dispositivos de seguridad y prevención establecidos en esta ordenanza.
- 2) Abandonar la obra durante el día por parte de los responsables.
- 3) Dejar una obra en construcción en la vía pública o en la calzada sin justificación ni aviso previo por más de 24 horas.
- 4) Retirar la señalización preventiva antes mencionada sin haber finalizado los trabajos.
- 5) Suspender los servicios de agua, luz, telefonía o internet por más de 8 horas sin justificación y sin previo aviso de al menos 24 horas.
- 6) Colocar estructuras para la circulación peatonal a distancias inferiores a 5 metros en relación a la zona de excavación profunda, según lo establecido en el anexo 1 de esta ordenanza.
- 7) Obstaculizar pasos peatonales, aceras o pasos de peatones a menos que sea absolutamente necesario.

- 8) Dejar residuos de materiales de construcción en la vía pública y en la calzada, así como agujeros, zanjas u otros obstáculos que puedan interrumpir la circulación normal de peatones, ciclistas o vehículos.
- 9) No contar con el plan de señalización y medidas de seguridad correspondiente antes de iniciar la obra.
- 10) No utilizar los implementos de seguridad proporcionados a por los contratistas.
- 11) Llegar al lugar de trabajo en estado de embriaguez.
- 12) No cumplir con los entibamientos necesarios en caso de excavaciones de una profundidad específica.
- 13) En el caso de los contratistas, se les prohíbe dejar a los trabajadores sin implementos de óptima calidad y que sean a fin con la obra que se va a realizar.

#### **Capítulo IV**

##### **Trámite de denuncia**

**Artículo 12.- Presentación de denuncias.** - Todos los ciudadanos tienen el derecho de denunciar cualquier violación a las normas establecidas en esta ordenanza ante la Policía, las administraciones zonales, en el Departamento de Seguridad Industrial y ante el procurador sindico del Municipio.

Las denuncias podrán ser realizadas de forma escrita o verbal, sin necesidad de la firma de un abogado y sin requerir formalidades adicionales, excepto la identificación del denunciante. En el caso de denuncias por escrito, se adjuntará una copia de la cédula de identidad del denunciante.

La denuncia debe incluir una descripción de los hechos, el lugar y la hora en que ocurrieron, así como una petición formal por parte del denunciante. También se podrán presentar denuncias por vía telefónica a través de la línea de quejas y denuncias ciudadanas establecida en esta ordenanza. Cada denuncia recibirá un número de registro que permitirá al denunciante dar seguimiento a su petición.

Las autoridades deben recibir la denuncia de manera inmediata y realizar la correspondiente inspección en un plazo de veinticuatro horas desde su recepción. Posteriormente, emitirán un informe que será notificado tanto al denunciante como al denunciado.

El denunciado tendrá un plazo de 48 horas para presentar su respuesta y remediar las infracciones cometidas. En caso de que no se llegue a una solución favorable para el denunciante, se procederá con el correspondiente proceso sancionatorio.

**Artículo 13.- Efectos del control ciudadano.** - Ante la presentación de denuncias por parte de los ciudadanos, las autoridades tienen la obligación de recibirlas, tramitarlas y cumplir con lo establecido en esta ordenanza.

## **Capítulo V**

### **Régimen regulatorio**

**Artículo 14.- Responsabilidad de la autoridad municipal.** – El consejo de seguridad ciudadana y gestión de riesgos en el Municipio del Cantón Latacunga, dentro de su ámbito de competencia, será responsable de coordinar, junto con los actores del Régimen de Protección y Prevención Comunitaria (RPPC), los procesos administrativos para garantizar el cumplimiento de las normas técnicas y disposiciones establecidas en esta ordenanza, de acuerdo con la legislación nacional y metropolitana pertinente.

Además, podrá suscribir acuerdos con otras entidades de naturaleza pública y privada, con el fin de coordinar capacitaciones o programas conjuntos que promuevan la

concienciación en materia de seguridad ciudadana y laboral durante la ejecución de obras, así como la eventual certificación en seguridad laboral.

## **Sección primera**

### **Régimen sancionador**

**Artículo 15. –Autoridad competente.** - La Policía, las administraciones zonales, en el Departamento de Seguridad Industrial y el procurador sindico del Municipio estarán obligada a atender de manera oportuna las denuncias ciudadanas relacionadas con la construcción y ejecución de obras tanto públicas como privadas. Y se podrá establecer acuerdos con otras entidades de control laboral de alcance nacional, con el fin de verificar, dentro de sus respectivas competencias, el cumplimiento de las medidas de seguridad laboral y ciudadana durante la ejecución de obras.

**Artículo 16.- Procedimiento sancionador.** - Una vez finalizado el proceso de inspección establecido en la ordenanza, si el funcionario encargado determina la comisión efectiva de infracciones, podrá aplicar las sanciones pecuniarias establecidas en esta sección.

**Artículo 17.- Infracciones.** - Se considerarán infracciones los actos u omisiones que violen las normas establecidas en esta ordenanza y en otros cuerpos normativos. Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves.

**Artículo 18.- Faltas menores.** - Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que directamente o por contrato o convención ejecuten obras de cualquier índole dentro del cantón serán sancionados por primera vez con una multa equivalente a un (1) salario básico unificado. En caso de reincidencia, la multa será de dos (2) salarios básicos unificados, si:

1. No han comenzado los trabajos de reparación de la infracción dentro de las 48 horas posteriores a la notificación del acta de verificación.

2. Colocan información preventiva ilegible, incompleta o innecesaria según lo descrito en esta ordenanza. Se considera señalización innecesaria aquella que no proporciona información útil para evitar riesgos y, por el contrario, causa peligro o molestia.
3. Inician una intervención en la vía pública sin implementar las medidas de señalización y seguridad correspondientes.
4. Lleguen a su lugar de trabajo en estado etílico
5. No usen los implementos otorgados por los contratantes de la obra

**Artículo 19.- Faltas graves.** - Los sujetos mencionados en el artículo anterior de esta normativa serán sancionados por primera vez con una multa de dos (2) salarios básicos unificados. En caso de reincidencia, la multa será de tres (3) salarios básicos unificados, si:

1. Incumplen las medidas de protección establecidas en el segundo capítulo de esta ordenanza.
2. Después de finalizar una obra, abandonan material o señalización en la vía pública o la calzada, dejan residuos de construcción que representan un riesgo o partes incompletas de la obra que obstruyen la libre circulación de los ciudadanos.
3. Tienen tres faltas o más en las capacitaciones.

**Artículo 20.- Faltas muy graves.** - Los sujetos mencionados previamente serán sancionados por primera vez con una multa de tres (3) salarios básicos unificados. En caso de reincidencia, la multa será de cuatro (4) salarios básicos unificados, si:

1. No solicitan a la Agencia Nacional de Tránsito Cotopaxi u otros organismos de planificación vehicular la implementación de restricciones de tránsito cuando la obra realizada pueda poner en riesgo la vida de los ciudadanos y su patrimonio.
2. No coordinan con las entidades de tránsito, seguridad y gestión de riesgos del Cantón Latacunga las medidas de seguridad necesarias para la correcta ejecución de la obra, poniendo así en riesgo a la ciudadanía.
3. Inician la ejecución de la obra sin haber obtenido la aprobación del plan de señalización y medidas de seguridad.

Las infracciones muy graves, causarán la suspensión inmediata de la obra la cual podrá ser reiniciada una vez que la autoridad competente, emita un informe técnico favorable aprobando su reinicio.

## **Sección segunda**

### **Indemnizaciones**

**Artículo 21. – Accidente.** – En el supuesto de producirse un incidente laboral debido a la falta de suministro de los equipos necesarios a los trabajadores o a la entrega de equipos de calidad deficiente, el municipio o la entidad contratante, tendrá la obligación de brindar asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica al trabajador afectado, sin que exista derecho a reembolso. Esta asistencia se proporcionará hasta que, según el dictamen médico, el trabajador esté en condiciones de regresar al trabajo o se le declare con una incapacidad permanente que no requiera más atención médica.

**Artículo 21.1. – Indemnización pecuniaria.** - En caso de que el accidente cause una incapacidad total y permanente para cualquier tipo de trabajo, la indemnización será equivalente al sueldo o salario total de cuatro años, o se podrá otorgar una renta vitalicia que represente el 66% de la última remuneración mensual percibida por la víctima. Si el accidente resulta en una disminución permanente de la capacidad para trabajar, el empleador estará obligado a indemnizar a la víctima de acuerdo con la proporción establecida en el cuadro valorativo de la disminución de la capacidad laboral.

**Artículo 22. – Amputaciones de extremidades.** - El municipio o la entidad contratante, tendrá la responsabilidad de suministrar y renovar de manera regular los dispositivos de prótesis y ortopedia que sean considerados necesarios debido a la lesión sufrida por la víctima, en caso de haber proporcionado máquinas con fallas o sea responsabilidad neta del contratista o empleador.

**Artículo 23. – Muerte en la ejecución de obras.** – Si el fallecimiento ocurre en la ejecución de la obra el empleador tiene la obligación de indemnizar a los beneficiarios del fallecido con una cantidad equivalente al sueldo o salario de cinco años.

- En caso de fallecimiento del trabajador debido a un accidente laboral, si la muerte ocurre dentro de los ciento ochenta días posteriores al accidente, el empleador tiene la obligación de indemnizar a los beneficiarios del fallecido con una cantidad equivalente al sueldo o salario de cuatro años.
- Si la muerte por accidente ocurre después de los ciento ochenta días, pero antes de dos años desde la fecha del accidente, el empleador deberá abonar a los beneficiarios dos tercios de la suma mencionada anteriormente.
- En el caso de que el fallecimiento ocurra después de los trescientos sesenta y cinco días, pero antes de dos años desde el accidente, el empleador deberá pagar la mitad de la suma indicada en el primer caso.

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1 Conclusiones

- Se concluye que, la responsabilidad extracontractual del Estado en el ordenamiento jurídico, se encontraba instaurada desde la Constitución Política de 1998, considerándose como un contrato y una obligación económica por parte de entidades que conforman el sector público, que se genera a partir de la deficiente prestación de servicios que da como resultado la vulneración de derechos hacia los ciudadanos.
- Por otro lado, a través de los análisis de casos planteados, se concluye que, por acciones u omisiones por parte de la entidad de Gobiernos Autónomos Descentralizados, se han desencadenado sucesos como accidentes y muertes por inseguridad en la ejecución de obras, mismos que, a partir de la falta y deficiente seguridad otorgada por parte de las entidades, se ha puesto en riesgo la integridad y la vida de los trabajadores.
- Finalmente, se concluye que, la propuesta de la Ordenanza constituye un régimen de vital importancia para salvaguardar la seguridad y bienestar de ciudadanos y trabajadores del GAD de Latacunga, esta propuesta busca establecer lineamientos que promuevan la adopción de prácticas seguras en todas las etapas de las obras, además, se pretende fortalecer la responsabilidad y compromiso de funcionarios del GAD en la protección de la comunidad, al establecer requisitos y estándares de seguridad que deben cumplir los contratistas y empresas involucradas en las obras y se plantean sanciones en caso de incumplimiento.

## 4.2 Recomendaciones

- A través de la identificación del tema en cuestión en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se recomienda que, a fin de que se le otorgue la responsabilidad al Estado en casos de responsabilidad extracontractual, cada entidad de la administración pública debe evitar infringir los derechos de los ciudadanos y tomar medidas preventivas para evitar acciones u omisiones que puedan resultar en daños para los administrados. Es esencial que la entidad se enfoque en garantizar los derechos de los ciudadanos en lugar de vulnerarlos, asegurándose de que sus acciones estén orientadas a cumplir con sus objetivos de proteger los derechos de las personas.
- Se recomienda que las entidades gubernamentales deben asumir la responsabilidad de prevenir accidentes y fallecimientos en proyectos de alcantarillado. Esto se logra mediante la implementación de medidas de seguridad adecuadas, la supervisión efectiva de las obras y la adhesión a normas y regulaciones relacionadas con la construcción segura.
- Finalmente, se recomienda la implementación de la ordenanza elaborada en el presente trabajo con el propósito de establecer un marco legal sólido que brinde respaldo y seguridad tanto para los trabajadores involucrados en la ejecución de obras como para la administración pública, esta medida tiene como objetivo reforzar la responsabilidad del Estado en el ámbito de la prevención de accidentes y muertes en el contexto de la infraestructura pública.

## C. MATERIALES DE REFERENCIA

### BIBLIOGRAFÍA

1. Arrets, G. (2017). *Jurisprudencia Administrativa del Consejo de Estado Francés*. Madrid: Editions Dalloz.
2. Caldera, H. (1982). *Sistema de responsabilidad extracontractual del Estado en la Constitución Política de 1980*. Santiago: Editorial Jurídica.
3. Calle Terrones, O. G. (11 de Febrero de 2015). *Riesgos y medidas de prevención en obras de saneamiento*. Obtenido de SlideShare: <https://es.slideshare.net/oskarterro/riesgos-y-medidas-de-prevencin-en-obras-de-saneamiento>
4. Chumbimuni, S. (2018). *Propuesta de un plan de seguridad y salud para obras de construcción en el sector minero peruano*. Huanuco.
5. *Código Orgánico de Organización Territorial*. (2010). Quito: Registro oficial.
6. Constituyente, A. N. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
7. Dalle, P., Boniolo, P., Sautu, R., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
8. Dromi, R. (2000). *Tratado de Derecho Administrativo*. Argentina.
9. Dromi, R. (2004). *Derecho Administrtaivo*. Buenos Aires: Ciudad de libros.
10. Duguít, L. (1975). *Las transformaciones del derecho traducción de Posada y Jaén*. Buenos Aires: Editorial Heliastra.
11. El Heraldo. (8 de Marzo de 2013). Obrero murió en construcción. *El Heraldo*.
12. Enterría, E. G., & Fernández, T. (1999). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Thomson Civistas.

13. Fernández-Valmayor, J. L. (1998). *El debate sobre la autonomía municipal*. Revista de Administración Pública.
14. Gonzáles, A. (2021). *Responsabilidad extracontractual del Estado por deficiente prestación del servicio público de salud en Ecuador*. Ambato.
15. González, M. Á. (25 de Agosto de 2022). Latacunga: Inician las investigaciones por muerte de obreros. *EL EXTRA*.
16. Gordillo, A. (2003). *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
17. Heller, H. (1934). *Supuestos históricos del Estado actual*.
18. Hernández, S. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F: Editorial Mc Graw Hill Education.
19. Jellinek, G. (1943). *Teoría del Estado*. Buenos Aires: Editorial Albatros.
20. Jiménez, W. (2013). Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal. *Dialnet*, 70.
21. Kelsen, H. (1997). *El Estado como integración. Una controversia de principio*. Madrid: Editorial Tecnos.
22. LA COMISION LEGISLATIVA PERMANENTE. (1968). *Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*.
23. La Hora. (29 de Mayo de 2019). Hombre muere enterrado en una construcción de alcantarillado en Ambato. *La Hora*.
24. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Devolvé, P., & Genevois, B. (2017). *Jurisprudencia Administrativa del Consejo de Estado Francés*. Francia: Editions Dalloz.
25. López, E. (2003). *La responsabilidad objetiva en la Constitución Política del Ecuador*. Quito: Academia Ecuatoriana de Derecho Constituional del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco.

26. Lorenzo, J. F. (1989). *Artículo 24 de la Constitución y Poder Legislativo. Consideraciones sobre la responsabilidad de la Administración del Estado por la actividad del Poder Legislativo.*
27. Machado, V., & Guerrero, A. (2017). *La Responsabilidad Extracontractual del Estado y la vulneración de derechos a los ciudadanos*. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
28. Marienhoff, M. (1966). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires : Abeledo Perrot.
29. Meneses, J. (2019). *Técnicas de la investigación social y educativa.*
30. Montesquieu. (1972). *Barón del Espíritu de las Leyes*. Madrid.
31. Nacional, A. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Registro Oficial.
32. Nacional, A. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial Suplemento 31.
33. Ortiz, E. (1997). *Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Costa Rica.
34. Penagos, G. (1997). *El daño antijurídico*. Ediciones Doctrina y Ley: Bogotá.
35. Rauf, A. (30 de Marzo de 2011). *Encyclopaedia of Occupational Health & Safety*. Obtenido de <https://www.iloencyclopaedia.org/es/part-viii-12633/accident-prevention/item/894-theory-of->
36. República, P. d. (2002). *“Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*. Quito: Registro Oficial.
37. Rivero, J. (1984). *Derecho administrativo*. Caracas: Instituto de Derecho Público.
38. Robalino, C. (2021). *La responsabilidad extracontractual del Estado ecuatoriano y el derecho de repetición derivada de la deficiente administración de justicia*. Riobamba.

39. Sardón, F. (2015). *Implementación de un sistema integral de seguridad y salud ocupacional en construcción de obras viales para la Región Puno*. Juliaca.
40. Solano, A. (2015). *Modelo de gestión de seguridad y salud ocupacional para el control y reducción de riesgos laborales en el sector de la construcción*. Cuenca.
41. Taco, F. (2012). *Las aguas servidas y su incidencia en la salubridad de los habitantes del Barrio Pilacoto de la Parroquia Guaytacama del Cantón Latacunga Provincia de Cotopaxi*. Ambato: Repositorio de la Universidad Técnica de Ambato.
42. Tamayo, M. T. (2000). *El proceso de la investigación científica*.
43. Tantaleán Odar, M. R. (2015). El alcance de las investigaciones jurídicas. *Dialnet*, 22.
44. Taylor, J., & Bodgan, H. (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de*. Buenos Aires: Paidós.
45. Tobar, M. (2011). *Manual de derecho procesal administrativo*. Quito: Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones.
46. Unzain, N., & Lazarte, M. (2019). El método científico aplicado al derecho como ciencia reguladora a la conducta humana . *Memoria Académica*, 19.
47. VEDEL, G. (1980). *Derecho administrativo*. Sexta edición francesa.
48. Zanobini, G. (1954). *Curso de derecho administrativo*. Ediciones Arayú.



## ANEXOS



### ENTREVISTA A SERVIDORES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL GAD LATACUNGA

**Tema:** “Responsabilidad extracontractual del Estado en el caso de muertes por inseguridad en obras de alcantarillado”

1. ¿Cuál es la postura del municipio con respecto a la responsabilidad extracontractual del Estado en casos de muertes por inseguridad en obras de alcantarillado?
2. ¿Cuáles son las medidas de seguridad implementadas por el municipio en las obras de alcantarillado para prevenir accidentes y proteger a los trabajadores y ciudadanos?
3. ¿Existen protocolos específicos para garantizar la seguridad en las obras de alcantarillado? ¿Cómo se aseguran de que se cumplan dichos protocolos?
4. ¿Cuál es el procedimiento que se sigue cuando ocurre un accidente o una muerte en una obra de alcantarillado? ¿Se lleva a cabo una investigación interna?
5. ¿Qué criterios se utilizan para determinar la responsabilidad del Estado en casos de muertes por inseguridad en obras de alcantarillado?
6. ¿Se ha enfrentado el municipio a demandas o reclamaciones por responsabilidad extracontractual en estos casos? ¿Cómo se han resuelto?
7. ¿Qué medidas se están tomando para mejorar la seguridad en las obras de alcantarillado y prevenir futuros accidentes?
8. ¿Se brinda capacitación y formación continua a los trabajadores y contratistas involucrados en las obras de alcantarillado para garantizar su seguridad?
9. ¿Estaría de acuerdo en que se plantee una propuesta de una ordenanza que abarque el tema de sistema de prevención y protección ciudadana en la ejecución de obras en el cantón Latacunga?