



Quito D. M., 27 de junio del 2018

SENTENCIA N.º 013-18-SIN-CC

CASO N.º 0117-16-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El ciudadano Raúl Ernesto Carandana Guerrero en calidad de jefe y representante legal del Cuerpo de Bomberos del cantón Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 8 y de la disposición general quinta de la “ORDENANZA DE ADSCRIPCIÓN DEL CUERPO DE BOMBEROS DE PUEBLOVIEJO AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN SAN FRANCISCO DE PUEBLOVIEJO”, discutida y aprobada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo, en las sesiones de 08 y 15 de enero de 2016, siendo sancionada por el alcalde del Gobierno en mención el 19 de enero de 2016.¹

La Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 28 de diciembre de 2016, certificó que, en relación a la causa N.º 0117-16-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.²

¹ A foja 19., del expediente constitucional constan las razones sentadas por el abogado Franklin Ricardo Garnica Enderica en calidad de secretaria del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del cantón San Francisco de Pueblo Viejo, en las cuales indica que la Ordenanza impugnada fue discutida y aprobada en la sesión ordinaria de 08 y 15 de enero de 2016, y sancionada por el Alcalde de dicha Municipalidad el 19 de enero de 2016.

² Sin embargo, dejó constancia que la presente causa tiene relación con los casos N.º 0094-15-IN, 0103-15-IN, 0013-16-IN, 0059-16-IN, 0061-16-IN, que en aquel momento, se encontraban en sustanciación; 0078-16-IN, 0080-16-IN, que entonces, se encontraban en Sala de Admisión.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 05 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y el abogado Francisco Butiñá Martínez, fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

En atención al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional y de conformidad con los artículos 94 y 436 numeral 6 de la Constitución de la República, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 29 y 30 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y la Resolución N.º 004-2016-CCE adoptada por el Pleno de este Organismo el 08 de junio de 2016, fue posesionada la abogada Marien Segura Reascos, como jueza constitucional.

Mediante providencia de 17 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, integrada por las juezas constitucionales, Pamela Martínez Loayza, Marien Segura Reascos, y por el juez constitucional Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la causa N.º 0117-16-IN.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 31 de enero de 2017, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien mediante auto de 11 de abril de 2017, avocó conocimiento de la misma, y a la vez, notificó con el contenido del referido auto a las partes procesales.

Argumentos jurídicos planteados por el accionante

Principalmente, el legitimado activo asevera que al ser la ordenanza municipal impugnada, "... de menor jerarquía que una ley o un reglamento de carácter nacional...", el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pueblo Viejo, ha expedido una ordenanza por sobre las normas constitucionales, incumpliendo con ello, la jerarquía de aplicación de las normas contenida en el artículo 425 de la Constitución.





Agrega que, la gestión contra incendios que venían ejerciendo los cuerpos de bomberos desde la promulgación de la Ley de Defensa contra Incendios, ha sido asignada por disposición constitucional actual como competencia exclusiva a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADs), por lo que, acogiendo este principio constitucional el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su artículo 140 inciso cuarto, establece que dicha gestión debe ejercerse con sujeción a la ley que regule la materia, a través de los cuerpos de bomberos como instituciones adscritas al GAD municipal respectivo.

En aquel sentido, señala que si bien los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen facultad para expedir ordenanzas, aquello no puede ser realizado en contra de la Constitución de la República del Ecuador, conforme lo disponen los artículos 84, 226, 425, y 426 ibidem; y 5, 6 inciso primero, 322 inciso cuarto, 332 inciso segundo, 338 inciso segundo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Agrega que, no existe justificación constitucional o legal para que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Puebloviejo, expida ordenanzas sin respetar la jerarquía constitucional, por cuanto, los actos normativos que se han expedido cantonalmente ya se encuentran legislados en la Ley de Defensa contra Incendios.

En lo referente al puesto del primer jefe del Cuerpo de Bomberos, explica que al ser un puesto de carrera, "... conforme lo establece el artículo 174 del Reglamento Orgánico operativo y de régimen interno y disciplina del Cuerpo de Bomberos del país...", el GAD Municipal del Cantón Puebloviejo no puede removerle libremente.

Así también, asevera que la disposición general quinta de la ordenanza impugnada, estaría "... derogando tácitamente las disposiciones del Art. 140 del COOTAD, la ley de defensa contra incendios, de su reglamento de aplicación y del Reglamento ORGÁNICO operativo y de régimen interno y disciplina, de los cuerpos de bomberos del Ecuador..." puesto que, dicha normativa se oponen a esta ordenanza.

En función de lo expuesto, concluye que de conformidad con la norma contenida en el artículo 425 de la Constitución del Ecuador, una ordenanza municipal es una norma de menor jerarquía en relación a una ley de carácter nacional; sin embargo, señala que si bien le corresponde al GAD Municipal expedir normas de carácter general, esto es, ordenanzas, al elaborarlas y aprobarlas se deben respetar y cumplir principios constitucionales y legales, que en el caso de la ordenanza demandada, no se han cumplido a cabalidad.

Normas acusadas de inconstitucionalidad

Conforme lo expuesto, el ciudadano Raúl Ernesto Carandana Guerrero en calidad de jefe y representante legal del Cuerpo de Bomberos del cantón Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 8 y de la disposición general quinta de la “Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Pueblo Viejo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo”, cuyo texto es el siguiente:

Del **artículo 8**, todo su texto:

Art. 8.- DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN Y DISCIPLINA.- El Cuerpo de Bomberos Municipal de Pueblo Viejo, contará con un Consejo de Administración y Disciplina, tal como lo establece la Ley de Defensa Contra Incendios y su Reglamento; y estará integrado por:

- a) El alcalde o su delegado que será un concejal o concejala del cantón, quien lo presidirá;
- b) El Jefe del Cuerpo de Bomberos;
- c) El Oficial Superior más antiguo del Cuerpo de Bomberos;
- d) La Jefa o Jefe Político; y,
- e) Un representante de los propietarios de los predios urbanos, designado por el Concejo Municipal de una terna que presente el Alcalde.

Actuará como secretario/a el servidor o servidora del Cuerpo de Bomberos que cumpla funciones de secretario/a.

De la **Disposición General Quinta**, todo su contenido:





QUINTA: Queda derogada expresamente cualquier ordenanza o disposición reglamentaria que sobre la materia hubiese estado en vigencia y se oponga a la presente ordenanza.

Pretensión

Por todo lo expuesto, el accionante formula su pretensión en los siguientes términos:

Con el total contenido de esta demanda, y fundamentado en los arts. 84, 120 numeral 6, 226, 425 Y 426 de la Constitución, de la república del Ecuador, se servirá declarar la inconstitucionalidad de las palabras frases y Arts., que describo en el numeral cuarto, de la presente demanda, ya que claramente contravienen el Ordenamiento Jurídico vigente, así como también han transgredido el Ordenamiento Jerárquico de las normas en Ecuador, e incluso el gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Pueblo Viejo sea abrogado la competencia de expedir y derogar leyes que le corresponden a la Asamblea Nacional.

Con estos antecedentes y a fin de evitar vulneración de mis derechos y del personal de Cuerpo de Bomberos del Cantón Pueblo Viejo, Provincia de Los Ríos que represento se servirá suspender provisionalmente las disposiciones demandas a fin de no afectar otros derechos laborales derivado de la aplicación de esta ordenanza.

Contestaciones a la demanda

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pueblo Viejo-Los Ríos

Los abogados Carlos Enrique Ortega Barzola y Humberto Nocodemus Murillo Coello en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Francisco de Pueblo Viejo- Los Ríos, respectivamente, mediante escrito constante a fojas 42-46 del proceso constitucional, expusieron:

Que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, gozan de autonomía política, administrativa y financiera cuyo efecto es el ejercicio de la facultad legislativa en el ámbito de sus competencias y jurisdicción, a través de ordenanzas que forman parte del orden jerárquico definido por el constituyente, las que tienen prevalencia conforme al principio de competencia.

Agregan que, se creó el Consejo Nacional de Competencias, como órgano público, encargado de implementar el ejercicio de las competencias constitucional y legalmente atribuidas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), bajo la consideración que el gobierno local conoce mejor sus problemas y soluciones.

Explican que de conformidad con la norma contenida en los artículos 264 numeral 13 de la Constitución del Ecuador y 140 del COOTAD, una de las competencias exclusivas de los Gobiernos Municipales es gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, en atención a la autonomía política, administrativa y financiera.

En virtud de lo expuesto, solicitan que "... se declare sin lugar la presente acción...", en razón que la normativa demandada ha sido legalmente emitida, en tanto, a su criterio, "...no se contrapone a ningún otro precepto legal y porque la máxima autoridad del [GAD del cantón San Francisco de Pueblo Viejo] administra directamente o a través de su delegado a las instituciones adscritas...".

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece mediante escrito que obra a fojas 76-78 del expediente constitucional, manifestando en lo principal:

Que a los Gobiernos Autónomos Descentralizados se les reconoce, constitucionalmente su ámbito legislativo, para cuyo efecto deben sujetarse a las competencias y atribuciones que tanto la Constitución como la ley les otorga; no obstante señala que de conformidad con el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional el control abstracto de constitucionalidad le corresponde ejercer a la Corte Constitucional, en atención a las decisiones emitidas sobre ordenanzas municipales y según lo que proceda en cada caso conforme a derecho.





Identificación de las normas constitucionales presuntamente vulneradas

El legitimado activo considera que la normativa impugnada vulnera las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 84, 120, 226, 264, 425 y 426 de la Constitución de la República del Ecuador, cuyo texto es el siguiente:

Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente:

La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, es competente para “Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

En armonía con la norma constitucional referida, el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que: “El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”; en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) ibidem, y 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.





Legitimación activa

El ciudadano Raúl Ernesto Carandana Guerrero en calidad de jefe y representante legal del Cuerpo de Bomberos del cantón Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos, se encuentra legitimado para formular la presente acción de inconstitucionalidad, en atención a lo prescrito en el artículo 439 de la Constitución de la República, la cual señala que: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”, lo cual guarda relación con lo previsto en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y con el artículo 67 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional; normas que denotan una apertura del sistema constitucional respecto al acceso a la justicia constitucional, permitiendo que cualquier persona o grupo de personas que considere (n) que una norma infraconstitucional contradice el texto constitucional, pueda presentar esta acción.

Análisis de constitucionalidad

La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que esta “garantía responde al sistema de control constitucional abstracto, que se justifica por la estructura constitucional vigente en el Ecuador”, la misma que “parte del supuesto que todas las instituciones que integran el aparato estatal así como las actuaciones que emanan del mismo”, están en la obligación de atender y mantener la supremacía constitucional.³

Para el efecto, esta Corte ha determinado el alcance de la acción pública de inconstitucionalidad y ha puntualizado que la misma procede “contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos o autoridades del Estado, así como contra actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública”⁴; siendo por tanto características propias de este control su carácter general respecto a las normas o actos administrativos imputados como inconstitucionales, y su carácter abstracto, puesto que el análisis de la contradicción de una norma cuestionada frente al texto constitucional, no está

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 005-15-SIN-CC, caso N.º 0016-11-IN.

⁴ Ibid.

direccionado hacia una persona o grupo de personas en particular en un caso específico, sino que se considera como posible afectado a toda la colectividad, lo cual permite garantizar la supremacía de la Constitución.

En aquel sentido, el control de la norma, desde el punto de vista formal, se realiza para determinar si en el proceso de formación que dio origen a la norma se cumplió con el procedimiento previsto por la Constitución y la ley, en tanto que el control de constitucionalidad de una norma por el fondo, se realiza analizando el contenido general de la norma o de alguno de sus preceptos, con la finalidad de establecer si su contenido contraviene derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución de la República.⁵

En función de este criterio, se analizará la normativa cuya constitucionalidad se cuestiona, a fin de determinar si en la elaboración de la misma se observó, tanto el procedimiento adecuado para su creación como su conformidad con el texto constitucional.

Por las consideraciones anotadas y con la finalidad de resolver la presente demanda de inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en el artículo 8 y en la disposición general quinta de la “Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Pueblo Viejo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo”, discutida y aprobada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo, en las sesiones de 08 y 15 de enero de 2016, siendo sancionada por el alcalde del gobierno en mención el 19 de enero de 2016.

Por la forma

1. ¿En atención a la norma jurídica consagrada en el artículo 264 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo, tenía competencia para dictar la “Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Pueblo Viejo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo”?

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-13-SIN-CC, caso N.º 0029-11-IN.





2. Las normas jurídicas impugnadas a través de la presente acción de inconstitucionalidad, ¿observaron el principio de unidad normativa o unidad de la materia?

Por el fondo

1. ¿La normativa jurídica impugnada, contenida en la “Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Pueblo Viejo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo”, vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Desarrollo de los problemas jurídicos planteados

Análisis de constitucionalidad por la forma

1. **¿En atención a la norma jurídica consagrada en el artículo 264 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo, tenía competencia para dictar la “Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Pueblo Viejo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo”?**

En el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, la competencia debe ser entendida como la capacidad de acción de un nivel de gobierno en un sector determinado, la cual se ejerce mediante facultades o atribuciones⁶, las cuales pueden ser de rectoría, planificación, regulación, control o gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley.

En aquel sentido, la norma consagrada en el artículo 260 de la Constitución de la República del Ecuador creó el *régimen de competencias*,⁷ y dentro de aquel

⁶ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Art. 113, 116.

⁷ Resolución N.º 0010-CNC-2014, de 10 de enero de 2015. Arts. 1 y 9.

estableció competencias exclusivas para el Estado Central⁸ y para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), con el objeto de organizar las instituciones, planes, programas, políticas y actividades, relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, en observancia a los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

En armonía con la precitada norma constitucional, la normativa consagrada en los artículos 261, 262, 263, 264, 266 y 267 *ibidem*, contemplan aquellas *competencias exclusivas* por cada nivel de gobierno, partiendo desde el Estado central y continuando hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (regionales, provinciales, cantonales, metropolitanos y parroquiales).⁹

En este contexto, con la finalidad de generar las condiciones necesarias para que, tanto el Estado central como los GADs, ejerzan sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia se constituyó el *sistema nacional de competencias* de carácter obligatorio y progresivo, cuyo organismo técnico es el Consejo Nacional de Competencias (CNC)¹⁰, que tiene a su cargo la responsabilidad de diseñar e impulsar el proceso de fortalecimiento institucional, en coordinación con las entidades asociativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, además de otros actores públicos y privados relacionados con sus áreas de gestión.

Asimismo, el texto constitucional creó el *sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo*, el cual está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional, correspondiendo al Estado Central, a nivel nacional, el ejercicio de las facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control del sector de gestión de riesgos.¹¹

⁹ Así, la norma consagrada en el artículo 239 de la Constitución de la República del Ecuador, determinó que el régimen de gobiernos autónomos descentralizados (GADs) "... se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo."

¹⁰ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Art. 117.

¹¹ Constitución de la República del Ecuador. Art. 389



En función de aquello, el Estado Central ejerce la rectoría¹² del manejo de *desastres naturales*, cuya gestión la ejecuta por medio de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Dentro de dicha rectoría, la *gestión de riesgos* ha sido incorporada como eje transversal, en el proceso de gestión, planificación y desarrollo de las instituciones públicas en todos los niveles, a fin de fortalecer las capacidades institucionales en la toma de decisiones políticas y técnicas, referentes con los procesos de análisis, investigación, prevención, mitigación, preparación, generación de alertas tempranas, construcción de capacidades sociales e institucionales¹³.

En tal sentido, es importante señalar que la referida gestión, es realizada en observancia del *principio de descentralización subsidiaria*¹⁴, que involucra la responsabilidad directa de las instituciones sobre materia de riesgos, dentro de su ámbito geográfico, lo cual, además, permite que haya una interacción y coordinación entre las instancias de menor ámbito territorial, capacidad técnica y financiera con las instancias de mayor ámbito territorial, capacidad técnica y financiera, a fin que estas últimas puedan brindar el apoyo necesario a las primeras, en el marco del respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlas de su responsabilidad.

Asimismo, dentro del referido régimen de *competencias exclusivas*, la norma prescrita en el artículo 264 numeral 13 de la Constitución de la República, entre otras, otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la competencia exclusiva de: “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”.

¹² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). “Artículo 116 (...) La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional...”

¹³ Constitución de la República. Art. 389.

El “Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo”, está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional.

¹⁴ Constitución de la República del Ecuador. Art. 390.

En concordancia con la citada norma constitucional, el enunciado normativo contenido en el artículo 55 literal m) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)¹⁵, establece como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

De la misma forma, dentro del Capítulo II referente al Sistema Nacional de Competencias, el artículo 140 inciso tercero del COOTAD, determina que la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.¹⁶

En virtud de aquello, mediante Resolución N.º 0010-CNC-2014 de 10 de enero de 2015¹⁷, el *Consejo Nacional de Competencias* expidió la regulación para el ejercicio de la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

En tal virtud, a fin de garantizar el ejercicio efectivo de esta competencia, –en observancia al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo–, corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, el ejercicio de las facultades¹⁸ de rectoría local, planificación local, regulación local, control local y gestión local, con sujeción a las políticas y directrices establecidas por el Órgano rector.

¹⁵ El 19 de octubre de 2010 se promulgó, en el suplemento del Registro Oficial 303, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que unifica en un solo cuerpo normativo la hasta entonces dispersa legislación sobre el funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.

¹⁶ En armonía con la citada norma legal, el artículo 54 literal a) del COOTAD dispone que, es función del gobierno autónomo descentralizado municipal: a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

¹⁷ Esta Resolución fue publicada en el Registro Oficial N.º 413 de 10 de enero de 2015.

¹⁸ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. “**Artículo 116.- Facultades.** - Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.”



Para el efecto, se ha otorgado a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la *facultad legislativa*, a fin que puedan emitir la normativa local que les permita regular su gestión, en atención a lo previsto en el artículo 240 de la Constitución de la República que establece que los gobiernos autónomos descentralizados de “... las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales...”¹⁹

Al tenor del enunciado normativo constitucional invocado, los gobiernos autónomos descentralizados solo podrán ejercer las facultades legislativas dentro del ámbito de sus competencias, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial, observando lo establecido en el artículo 7 del COOTAD, mismo que señala:

Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley ...

Como podemos apreciar, en virtud de la facultad legislativa, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales poseen la potestad de dictar normas, – ordenanzas–, en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, en el marco de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio de legalidad establecido en el artículo 226 *ibidem*²⁰, que manifiesta que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen, en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la

¹⁹ En concordancia con esta norma, el artículo 264 numeral 14 *ibidem*, reitera aquella facultad legislativa de los gobiernos municipales cuando señala: “... En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.”

²⁰ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”

Norma Suprema²¹ y la ley²², razón por la que no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones.

Remitiendo nuestro análisis en el caso *sub judice*, vemos que la *potestad legislativa* que poseen los gobiernos autónomos descentralizados municipales, ha sido ejercida a través de la emisión de la “Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Pueblo Viejo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo”.

Asimismo, de la revisión del proceso constitucional, a foja 19 constan las razones sentadas por el abogado Franklin Ricardo Garnica Enderica en calidad de secretaria del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del cantón San Francisco de Pueblo Viejo, en las cuales indica que la Ordenanza cuya constitucionalidad se cuestiona fue discutida y aprobada en la sesión ordinaria de 08 y 15 de enero de 2016, y sancionada por el alcalde de dicha municipalidad el 19 de enero de 2016.

En función de lo expuesto, esta Corte Constitucional observa que el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del cantón San Francisco de Pueblo Viejo, dio cumplimiento a la norma pertinente del COOTAD que refiere a la existencia de dos debates para la discusión y aprobación de ordenanzas municipales.²³

De los criterios expuestos se colige que la creación del acto normativo de carácter general concerniente a la gestión e implementación de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, al haber nacido a la vida jurídica mediante una ordenanza, no adolece de inconstitucionalidad por la forma, gozando, en su conjunto, esta disposición normativa de las características de legitimidad y generalidad propia de esta clase de disposiciones.

En aquel sentido, se concluye que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del cantón San Francisco de Pueblo Viejo, observó y dio cumplimiento a la disposición contenida en el numeral 13 del artículo 264 de la Constitución de

²¹ Constitución de la República. Art. 240.

²² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Art. 140.

²³ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Art. 322.



la República, es decir, expidió una ordenanza en el marco de su competencia y territorio, observando requisitos constitucionales de forma en cuanto a su expedición.

En tales circunstancias, y al amparo de lo analizado, la Corte Constitucional declara que no existen vicios de constitucionalidad de la “Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Pueblo Viejo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo”, provincia de Los Ríos.

2. Las normas jurídicas impugnadas a través de la presente acción de inconstitucionalidad, ¿observaron el principio de unidad normativa o unidad de la materia?

De conformidad con el problema planteado, corresponde a esta Corte Constitucional examinar si la normativa en análisis cumple con el principio de unidad normativa o de la materia, previsto en los artículos 136 de la Constitución de la República y 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En este sentido, la unidad normativa debe ser entendida a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional.²⁴

Como vemos, este principio, permite examinar que tanto las normas no demandadas como las que sí lo están, se encuentren en íntima, necesaria e indudable relación lógica y jurídica, y a partir de aquello, es posible determinar la existencia de una conexión entre ellas.

De ahí que, no sea posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada; pues, la unidad de la materia debe ser examinada, respecto de la integralidad del cuerpo normativo que

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 010-15-SIN-CC, caso N.º 0017-13-IN.

contiene las disposiciones impugnadas. Por tal razón, este principio coadyuva en la prevalencia material y efectiva de la Constitución.

En tal virtud, este Organismo considera oportuno puntualizar que “... el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley, de la que hace parte”.²⁵

En el caso *sub judice*, conforme a lo explicado en el problema jurídico precedente, la “Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Pueblo Viejo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo”, provincia de Los Ríos, guarda conformidad con la norma prescrita en el artículo 264 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador, que entre otras, otorga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, la competencia exclusiva de “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”.

En efecto, se advierte que en la normativa impugnada está determinado el contenido temático, así como las disposiciones que la componen, las mismas que, se encuentran, objetiva y razonablemente dentro de aquel núcleo temático, pues, la ordenanza en mención, –que regula la gestión e implementación de la competencia de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios por parte del GAD Municipal del Cantón Pueblo Viejo–, es un cuerpo normativo que sistemática e integralmente se refiere a una sola materia, y además, tiene correspondencia con su título y presenta una relación jurídica de coherencia entre todas sus disposiciones.

En los términos descritos, esta Corte Constitucional considera que en la ordenanza aquí examinada, no existen disposiciones que no se encuentren relacionadas directamente con la materia que regula y con los derechos vinculados a la misma temática, es decir, su contenido guarda coherencia temática con una materia específica, con su título y entre todos sus enunciados normativos, lo cual guarda conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 de

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SIN-CC, caso N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN.





la Constitución de la República y 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis de constitucionalidad por el fondo

En atención al asunto puesto en conocimiento de esta Corte Constitucional y previo a la resolución del problema jurídico planteado, es pertinente realizar una breve reseña acerca de la evolución histórica de la normativa sobre la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios y su relevancia en el momento actual.

Al respecto, cabe señalar que mediante Decreto Supremo N.º 1303 publicado en el Registro Oficial N.º 713 de 02 de enero de 1975, se expidió la Ley de Defensa Contra Incendios; promulgada en el Registro Oficial N.º 815 de abril 19 de 1979. Así, la segunda disposición transitoria de la referida ley dispuso que le correspondía al entonces Ministerio de Trabajo y Bienestar Social dictar el Reglamento General para su aplicación.

En virtud de aquello, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, dictó el Reglamento General para la aplicación de la Ley de Defensa Contra Incendios, el cual fue publicado en el Registro Oficial N.º 834 de 17 de mayo de 1979.

A partir de entonces, tanto la Ley de Defensa Contra Incendios como su Reglamento han sido reformados en varias ocasiones, siendo la última reforma de dicha ley, aquella realizada el 16 de enero de 2015, en tanto que la última reforma del Reglamento, el 18 de septiembre de 2013.

Sin embargo, es importante señalar que con la vigencia del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (en adelante COESCOP), publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 19 de 21 de junio de 2017, los artículos 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22 y 52 de la Ley de Defensa contra Incendios han sido derogados mediante la disposición derogatoria segunda del COESCOP²⁶.

²⁶ La Disposición Final Única del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, determina que: "El presente Código entrará en vigencia ciento ochenta días contados a partir de su publicación en el Registro Oficial."

En aquel sentido, cabe señalar que, si bien el COESCOP no se encontraba vigente al momento de ser emitida la ordenanza cuya constitucionalidad se cuestiona; al advertir que en dicho cuerpo normativo, se regula aspectos referentes a los cuerpos de bomberos, concebidos como una de las entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos; a más de la Ley de Defensa contra Incendios, sus reglamentos y el COOTAD, corresponde realizar el presente análisis, en observancia a las disposiciones jurídicas contenidas en el COESCOP, que resulten pertinentes para el presente análisis.

En función de las consideraciones anotadas y a fin de resolver el asunto de fondo de la presente acción, esta Corte Constitucional procede al planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico:

1. ¿La normativa jurídica impugnada, contenida en la “Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Pueblo Viejo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo”, vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El derecho a la seguridad jurídica constituye el pilar fundamental sobre el cual descansa la confianza ciudadana, por cuanto, asegura el respeto a la Constitución de la República que tiene supremacía sobre las demás normas del ordenamiento jurídico; asimismo, asegura la previsibilidad del derecho en tanto establece la obligación de la aplicación normativa por parte de todas las autoridades públicas.²⁷

En efecto, la norma consagrada en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de norma”.

En armonía con la norma constitucional que precede, esta Corte Constitucional mediante sus fallos, ha expuesto que:

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0032-17-SIN-CC, caso N.º 0023-16-IN





El derecho a la seguridad jurídica, constituye un elemento integrador que se manifiesta como un efecto de la optimización de los derechos de protección, puesto que su cumplimiento se funda en la observancia de normas, previas, claras, públicas expedidas por el órgano competente, generando como efecto una situación de confianza y certeza respecto de la vigencia del ordenamiento jurídico.

...[E]n el modelo constitucional vigente en el Ecuador, el derecho constitucional a la seguridad jurídica se posiciona como aquel derecho que destaca el carácter supremo de la Constitución de la República; esto es, la supremacía constitucional, a más de garantizar la certeza jurídica a través de dos vías: por un lado el sometimiento de las autoridades públicas al ordenamiento jurídico y por otro, la garantía ciudadana que los derechos y la normativa serán respetados²⁸, en otras palabras, asegura la previsibilidad del derecho en tanto establece la obligación de la aplicación normativa por parte de todas las autoridades públicas.²⁹

En este contexto, cabe citar el criterio expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en varios de sus fallos, respecto de la seguridad jurídica, en tanto el mismo es compartido por este Organismo constitucional:

La Corte considera que en el marco de las debidas garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana se debe salvaguardar la seguridad jurídica sobre el momento en el que se puede imponer una sanción. Al respecto, la Corte Europea ha establecido que la norma respectiva debe ser: i) adecuadamente accesible, ii) suficientemente precisa, y iii) previsible...³⁰ La Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos (...) y la seguridad jurídica y equidad procesal (...) que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela³¹ ...

Del examen de la norma constitucional y de los criterios jurisprudenciales que preceden, se desprende que el derecho a la seguridad jurídica asegura el respeto del contenido de nuestra Constitución, así como la existencia de normas infraconstitucionales que cumplan con las características de claridad, preexistencia, publicidad, las mismas que deben ser aplicadas por las autoridades competentes en el marco de estándares respetuosos de los derechos humanos. Aquello, pretende precautelar la certeza en cuanto al aseguramiento de situaciones jurídicas consolidadas en el pasado y la aplicación del derecho para

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-16-SEP-CC, caso N.º 1334-15-EP.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-18-SEP-CC, casa N.º 1997-17-EP; sentencia N.º 019-16-SEP-CC, caso N.º 0542-15-EP.

³⁰ Caso López Mendoza vs. Venezuela (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 199.

³¹ Caso Cayara vs. Perú (Excepciones Preliminares) párr. 63.

lo venidero, evitando de esta forma la discrecionalidad por parte de la autoridad.³²

Determinado así el marco jurídico y jurisprudencial que contiene el derecho constitucional a la seguridad jurídica, corresponde remitir nuestro análisis al caso concreto.

En este orden de ideas, en atención a la normativa cuya constitucionalidad se cuestiona, es importante recordar que la competencia de servicios contra incendios, otorgada a los municipios, no es algo nuevo, pues aquellos organismos, ya la venían ejerciendo con base a convenios de descentralización suscritos por autoridad competente, en virtud de lo previsto en los artículos 225 y 226 de la derogada Constitución de 1998, que establecían que la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla; así mismo, facultaba al gobierno central la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, contribuciones, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas.

En efecto, el gobierno central a través del entonces Ministerio de Bienestar Social, transfirió a las municipalidades las potestades, atribuciones y recursos que en relación con la materia y conforme a la Ley de Defensa Contra Incendios los ejercía.

Ahora bien, con la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, aquel proceso de descentralización fue consolidado; pues, surgió una nueva organización político-administrativa del Estado con el objeto de fortalecer el *régimen de desarrollo*³³, centrado en el buen vivir, que incremente las potencialidades, capacidades y vocaciones de los gobiernos autónomos descentralizados a través de la profundización de un nuevo modelo de

³² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 029-17-SEP-CC, caso N.º 2080-11-EP.

³³ Al respecto, el artículo 280 de la Constitución establece que el régimen de desarrollo se sustenta en el Plan Nacional de Desarrollo que constituye "... el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores."



autonomías y descentralización que aporte en la construcción de un desarrollo justo y equilibrado de todo el país.

Dentro del referido régimen, entre otras competencias, conforme lo manifestado en párrafos precedentes, corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados dictar ordenanzas que regulen la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en su respectiva circunscripción territorial, a fin de contar, a nivel local, con planes de manejo de riesgos que respondan a sus específicas realidades y necesidades, anticipando en lo posible, los diversos tipos de riesgos tanto naturales como antrópicos y gestionarlos para su oportuna prevención o mitigación y como parte de ellos el control de incendios.

En aquel sentido, cabe anotar que, no obstante de la competencia otorgada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados para dictar ordenanzas en materia de gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, dicha normativa deberá guardar armonía con las disposiciones contenidas en el resto del ordenamiento jurídico, así por ejemplo con la Ley de Defensa Contra Incendios, como con aquellas previstas en el COESCOP, –en lo que fuere aplicable–.

En efecto, el artículo 140 inciso final del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, prevé que dicha gestión “... se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia...”.

Aquella norma también determina que para llevar a efecto la referida gestión, los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades **adsritas** a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, determinando a su vez que los cuerpos de bomberos “... funcionarán con *autonomía* administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos.”

Asimismo, la prescripción normativa contenida en el artículo 274 del COESCOP al referirse a la naturaleza de los cuerpos de bomberos, determina que aquellos son entidades de derecho público *adsritas* a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, que tienen como finalidad

prestar el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, y ser un órgano de apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico, mediante acciones de salvamento con el propósito de precautelar la seguridad de la ciudadanía en su respectiva circunscripción territorial.

Para el efecto, dicho cuerpo normativo, –ampliando lo expuesto en el COOTAD–, establece que los cuerpos de bomberos contarán “... con patrimonio y fondos propios, personalidad jurídica, **autonomía** administrativa, financiera, presupuestaria y operativa. Los recursos que les sean asignados por Ley se transferirán directamente a las cuentas de los Cuerpos de Bomberos.”(Énfasis añadido).

En tales circunstancias, es importante recordar que el Pleno del Organismo en varios de sus fallos³⁴ ha sido enfático en precisar que si bien los GADs poseen la facultad de dictar normas en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, estas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 *ibídem*, que manifiesta que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, razón por la cual no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones, por lo que se llegó a establecer que aun cuando se propenda al desarrollo por cualquier medio, el ejercicio de dichas atribuciones debe respetar los límites impuestos por la Constitución.

En función de los criterios expuestos, esta Corte Constitucional considera pertinente referirse a los conceptos de **autonomía** y **adscripción** del Cuerpo de Bomberos en relación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados a fin de contar con mayores elementos de juicio para la solución del problema jurídico planteado.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-17-SIN-CC, caso N.º 0047-16-IN; sentencia N.º 04-16-SIN-CC, caso N.º 0040-15-IN.





Autonomía de los cuerpos de bomberos

Previo a referirnos a la autonomía de los cuerpos de bomberos, es importante recordar que la concepción semántica del término autonomía, proviene del griego, *autos* que significa por sí mismo, y *nomos* que significa norma o regla³⁵.

Por su parte, esta Corte Constitucional mediante sentencia N.º 032-17-SIN-CC, dictada dentro del caso N.º 0023-16-IN, expuso:

La autonomía para efectos del presente análisis consiste en la facultad o potestad que tiene una entidad pública para autogobernarse, autoadministrarse y autonormarse, es decir, dotarse de órganos propios, adoptar decisiones fundamentales en beneficio de su institución, mediante normativa especial que la rige...

Desde la perspectiva trazada, esta Corte considera que la autonomía constituye un principio constitucional de naturaleza política que confiere, atribuciones, competencias exclusivas, potestades legislativas y un derecho de autogobierno, lo cual posibilita en este caso, la autonomía de la institución bomberil, que le permite regirse por sus propias normas, constituyendo aquello una de las características esenciales del concepto de autonomía.

Como vemos la autonomía siendo un principio constitucional de naturaleza política confiere, atribuciones, competencias exclusivas, potestades legislativas y un derecho para "... autogobernarse, autoadministrarse y autonormarse..." a las entidades públicas, –en este caso a los cuerpos de bomberos–, lo cual les permite gobernarse por sus propias normas, constituyendo aquello una de las características esenciales del concepto de autonomía.

En este contexto, a la luz de la normativa contenida en los artículos 140 del COOTAD y 274 del COESCOP, –determinados en párrafos superiores–, se desprende que el legislador ha otorgado a los cuerpos de bomberos autonomía, administrativa, financiera, presupuestaria y operativa, y junto con ella, los elementos que la conforman siendo estos: patrimonio, fondos propios y personalidad jurídica.

No obstante, la autonomía del cuerpo de bomberos, no resulta fácil de asimilar sin referirnos a su *identidad institucional*, toda vez que dicho particular nos

³⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM, Porrúa, México. 1992.

permitirá entender el porqué del respeto a la autonomía de dicho órgano. Al respecto, esta Corte ha expuesto:

La identidad en su acepción general implica el "... conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás. Conciencia que una persona tiene de ser ella misma y distinta a las demás."³⁶ Así, en el caso del cuerpo de bomberos, su identidad institucional se concreta en el conjunto de características o atributos que permiten diferenciarlo de otras organizaciones, tales como valores, normas y reglas de conducta que rigen dicha organización, su construcción social desde sus orígenes, su estructura organizacional, su misión que encierra su razón de ser, y la contribución que puede hacer a la sociedad, su visión que se caracteriza por el establecimiento de estándares de calidad y excelencia en la prestación del servicio ofrecido, en coordinación con las demás sectores gubernamentales, entre otros.³⁷

De lo referido, se colige que la identidad institucional constituye un elemento que distingue e individualiza a una persona, organización o colectivo de otros de su misma especie. Así, en el caso de los cuerpos de bomberos, aquella identidad, entre otros, les permite tener una estructura organizacional, una misión y una visión propias, que forman parte de su autonomía.

En virtud de aquello, vemos que la autonomía permite que los cuerpos de bomberos estén regulados por su propia normativa, siempre en armonía con la Constitución de la República; que sus actividades sean realizadas por autoridades propias, quienes gozan de facultades normativas y de autogobierno que abarcan diversos ámbitos, como planes y programas de desarrollo institucional, términos de ingreso, promoción y permanencia de sus miembros, administración de su patrimonio y fondos públicos, por citar algunos.

Como se puede advertir, aquella autonomía se justifica en tanto, muchas veces, las normas generales de gestión administrativa, financiera, presupuestaria resultan poco adecuadas a las exigencias del servicio proporcionado por dicho órgano; no obstante, esta forma de organización estatal otorga flexibilidad y facilita la oportuna gestión de un servicio público de tanta importancia como es prevenir, proteger, socorrer y extinguir incendios. De ahí que, los cuerpos de bomberos y sus actividades son esenciales para preservar la seguridad ciudadana

³⁶ Identidad. Diccionario de la Real Academia Española (RAE).

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 032-17-SIN-CC, caso N.º 0023-16-IN; sentencia N.º 034-17-SIN-CC, caso N.º 0013-16-IN; sentencia N.º 033-17-SIN-CC, caso N.º 0059-16-IN.



y el orden público de un Estado, pues del trabajo de sus miembros depende en su ámbito el bienestar de la colectividad, y por tal razón, el respeto a su autonomía no puede ser soslayado.

Otro de los elementos de la autonomía, conforme a lo expuesto supra, constituye la *personalidad jurídica*, la cual, a su vez, debe ser, examinada a la luz de la concepción de persona jurídica, en razón que la personalidad jurídica forma parte de ésta.

Como sabemos, la norma contenida en el artículo 564 de nuestro Código Sustantivo Civil, establece que: “Se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.” Del análisis de la norma transcrita se desprende que esta clase de persona, tiene reconocimiento en el mundo jurídico como sujeto de derechos y obligaciones a través de la personalidad jurídica y de la *personería jurídica*.

Al respecto, cabe determinar que la personalidad jurídica es la aptitud legal para ejercer derechos y contraer obligaciones, es decir, requiere que el sujeto de derechos reúna la capacidad de goce y la capacidad de ejercicio de un derecho determinado; mientras que la *personería jurídica*, se refiere a la facultad conferida a una persona natural para actuar, en lo judicial o extrajudicial, en representación de la persona jurídica³⁸.

En tales términos, se deduce que tanto la personalidad jurídica como la personería jurídica, que nacen de la ley, le otorgan autonomía a una persona jurídica, en este caso, al cuerpo de bomberos, lo cual le permite entablar relaciones jurídicas por sí mismo, en observancia a la Constitución y a la ley que la regula, las cuales marcan los alcances y límites de dicha autonomía. Para el efecto, el cuerpo de bomberos necesita de la representación de un órgano conformado por personas naturales de su propio seno.

³⁸ Eduardo García Máynez, “Introducción al Estudio del Derecho”. 51ª Edición, Editor Porrúa, México, 2000.

Desde este enfoque, y en atención al principio de descentralización subsidiaria, invocado *supra*, existe una responsabilidad directa entre los municipios y los cuerpos de bomberos sobre materia de riesgos, dentro de su ámbito geográfico, existiendo entre dichas entidades una interacción y coordinación en función de su capacidad técnica y financiera, en el marco del respeto a sus áreas específicas de gestión.

Asimismo, dentro de los elementos que conforman la autonomía del cuerpo de bomberos encontramos el patrimonio y los fondos propios. Al respecto, esta Corte ha expuesto:

Doctrinariamente, el patrimonio es considerado como un atributo de la personalidad consistente en un conjunto de bienes, derechos, deberes y obligaciones susceptibles de ser cuantificables en dinero...

Llevando aquella definición al caso del cuerpo de bomberos se desprende que su patrimonio y fondos propios constituye un conjunto de derechos y obligaciones jurídicas y económicas, conformado por las aportaciones del Gobierno Central; ingresos obtenidos de las operaciones que realice dicha entidad en el cumplimiento de su objeto; aportaciones de cualquier especie que le realicen dependencias y entidades estatales o los particulares, y los demás que obtenga por cualquier otro título legal.³⁹

Como se puede apreciar, el patrimonio y los fondos propios del cuerpo de bomberos, que comprende sus derechos, así como sus obligaciones jurídicas y económicas, son fundamentales para un adecuado cumplimiento de la planificación de protección civil, puesto que es necesario considerar la debida asignación presupuestaria para la ejecución de programas de prevención y respuesta a los siniestros o catástrofes generados.

Para el efecto, sus miembros desarrollan estudios y estadísticas permanentes y valorizadas de los avances de los programas de gestión en protección civil; la evaluación de daños directos e indirectos, producto de emergencias y desastres; análisis pormenorizados del impacto social y económico generado por tales eventos, que sirven de base informativa para los procesos nacionales y locales de desarrollo social.

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 032-17-SIN-CC, caso N.º 0023-16-IN; sentencia N.º 034-17-SIN-CC, caso N.º 0013-16-IN; sentencia N.º 033-17-SIN-CC, caso N.º 0059-16-IN.



En tal virtud, el artículo 39 de la Ley de Defensa Contra Incendios determina que los consejos provinciales y los concejos municipales fijen en sus presupuestos anuales las asignaciones indispensables para ayudar al desarrollo de los cuerpos de bomberos de sus respectivas jurisdicciones, pudiendo además donar a los cuerpos de bomberos, inmuebles adecuados para cuarteles y otras dependencias.

Al respecto, es oportuno señalar que esta Corte en varios de sus fallos⁴⁰, ha reiterado la importancia respecto de que los cuerpos de bomberos del país deben contar con un patrimonio propio, como se evidencia en la siguiente cita:

El Cuerpo de Bomberos debe contar con un patrimonio propio, distinto del patrimonio seccional y central, dentro del cual se contempla el presupuesto o fondos propios; aquello le permitirá prestar servicios vitales a la colectividad en defensa de la seguridad de las personas y sus bienes, previniendo y controlando incendios y proporcionando, además auxilio de toda naturaleza en casos de emergencias, colaborando así con el Estado para lograr el orden y bienestar público, considerando que las tareas que competen al cuerpo bomberil son delicadas y de riesgo, razón por la que el presupuesto de ingresos es vital para realizar en forma eficiente y eficaz su meritoria labor.

A la luz de los criterios que preceden, queda justificado el hecho que los Cuerpos de Bomberos deban contar con un patrimonio propio, dentro del cual se contempla el presupuesto o fondos propios, a fin que puedan prestar servicios vitales a la colectividad en defensa de la seguridad de las personas y sus bienes, colaborando así con el Estado para lograr el orden y bienestar público.⁴¹

En definitiva, la autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y operativa de la que gozan los cuerpos de bomberos se refiere al ejercicio de todas aquellas potestades y funciones inherentes a su propia organización, sin injerencias o intervenciones por parte de otras autoridades públicas; así como la facultad de manejo, administración y disposición de los recursos previamente asignados, de

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. "Artículo 236.- Base.- La base para la estimación de los ingresos será la suma resultante del promedio de los incrementos de recaudación de los últimos tres años más la recaudación efectiva del año inmediato anterior. La base así obtenida podrá ser aumentada o disminuida según las perspectivas económicas y fiscales que se prevean para el ejercicio vigente y para el año en que va a regir el presupuesto, o de acuerdo a las nuevas disposiciones legales que modifiquen al rendimiento de la respectiva fuente de ingreso, o bien de conformidad a las mejoras introducidas en la administración tributaria."

conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley que regula la materia.

No obstante, es oportuno precisar que si bien, los Cuerpos de Bomberos gozan de autonomía en los términos que quedan expuestos, la misma debe ser ejercida en estricta observancia a sus atribuciones, competencias y de manera responsable, a fin de satisfacer las expectativas que la ciudadanía demanda de esta institución, pues, no se debe olvidar que la obligación de brindar la seguridad en el contexto de la temática en cuestión a los ciudadanos recae sobre el Estado, quien lo realiza por medio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de los Cuerpos de Bomberos.

Siendo así, los cuerpos de bomberos están en la obligación de responder por sus decisiones autónomas, como son la incorporación de nuevos voluntarios, la capacitación y entrenamiento de los bomberos, la elección de sus autoridades, la aplicación de disciplina, la administración de sus recursos, las decisiones táctico-operativas, entre otras.

Adscripción del cuerpo de bomberos

En primer lugar, es oportuno precisar que la creación de los cuerpos de bomberos, –órgano técnico especializado–, refleja la permanente preocupación del Estado de velar por el desarrollo de la protección civil, incluidos sus aspectos de prevención de desastres y de coordinación de las actividades de las entidades públicas o privadas, relacionadas con la temática, y del empleo de los recursos humanos y materiales disponibles.

En este contexto, como se explicó en párrafos superiores, dentro del nuevo modelo de descentralización y desconcentración implementado en la República del Ecuador, plasmado en el Plan Nacional del Buen Vivir⁴², los cuerpos de bomberos han sido *adscritos* a los gobiernos autónomos descentralizados, quienes tienen las atribuciones en cuanto a la planificación y la gestión territorial. Dentro de aquello, se busca fortalecer una estructura territorial complementaria y

⁴² Constitución de la República del Ecuador. Art. 340.



coordinada que permita el acceso a servicios básicos a la población, a fin que disfrute de una vida digna.

Así, con esta perspectiva, la normativa contenida en los artículos 140 del COOTAD y 274 del COESCOP, contempla que los cuerpos de bomberos, conservando su autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y operativa, puedan desarrollar en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, funciones relacionadas con los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendio o la prestación de auxilio en situaciones de emergencia.

Respecto de la adscripción del cuerpo de bomberos, esta Corte en la sentencia N.º 034-17-SIN-CC, dictada dentro del caso N.º 0013-16-IN; expuso:

La adscripción del cuerpo de bomberos a la municipalidad nace de la voluntad del legislador, quien en consideración a la existencia de una estrecha relación de finalidades, en circunstancias excepcionales, ha decidido vincular dichas entidades a fin que los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendio, así como la prestación de auxilio en situaciones de emergencia, pueda realizarse de la forma más ágil y expedita.

...[L]a adscripción de los cuerpos de bomberos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados debe ser entendida como un mecanismo estratégico por medio del cual dichas instituciones se articulan para gestionar y prestar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, de manera eficiente, apoyándose mutuamente a fin de brindar a la colectividad un servicio oportuno y de calidad.

Conforme al criterio jurisprudencial que precede, es importante enfatizar que la referida adscripción no implica injerencia alguna, por parte de la autoridad municipal, en el ámbito de los derechos de los miembros de los cuerpos de bomberos. Por tanto, cabe reiterar que la potestad de gobernar las actividades administrativas, presupuestarias, financieras y operativas de la referida institución le compete, con exclusividad, a la autoridad bomberil, pues nadie mejor que uno de sus miembros para velar por el desarrollo de su institución, así como por el bienestar, derechos y obligaciones de sus congéneres, en razón de conocer las fortalezas y debilidades, tanto de sus miembros como de la entidad que representa.

En virtud de lo expuesto, esta Corte, –retomando el análisis del problema jurídico planteado–, a continuación, examinará en detalle las disposiciones contenidas en el artículo 8 y de la disposición general quinta de la “Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Pueblo Viejo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Pueblo Viejo”.

Al respecto, este Organismo estima pertinente señalar que las prescripciones normativas citadas, se refieren a la integración del Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos del Cantón Pueblo Viejo, así como a la derogación de normas incompatibles con la ordenanza en examen.

Análisis del artículo 8

El texto impugnado de la disposición jurídica contenida en el artículo 8 de la referida ordenanza es el siguiente:

Art. 8.- DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN Y DISCIPLINA.- El Cuerpo de Bomberos Municipal de Pueblo Viejo, contará con un Consejo de Administración y Disciplina, tal como lo establece la Ley de Defensa Contra Incendios y su Reglamento; y estará integrado por:

- a) El alcalde o su delegado que será un concejal o concejala del cantón, quien lo presidirá;
- b) El Jefe del Cuerpo de Bomberos;
- c) El Oficial Superior más antiguo del Cuerpo de Bomberos;
- d) La Jefa o Jefe Político; y,
- e) Un representante de los propietarios de los predios urbanos, designado por el Concejo Municipal de una terna que presente el Alcalde.

Actuará como secretario/a el servidor o servidora del Cuerpo de Bomberos que cumpla funciones de secretario/a.

Del examen efectuado a la norma que precede se colige que la misma se refiere a la conformación del Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos Municipal del cantón Pueblo Viejo, que estará integrado por el alcalde o su delegado que será un concejal o concejala del cantón, **quien lo presidirá**; por el jefe del Cuerpo de Bomberos; por el oficial superior más antiguo del



Cuerpo de Bomberos; por la jefa o jefe político; y, por un representante de los propietarios de los predios urbanos, designado por el Concejo Municipal de una terna que presente el alcalde, asimismo, establece que actuará como secretario/a el servidor o servidora del Cuerpo de Bomberos que cumpla funciones de secretario/a.

Sobre el particular, conforme se expuso en párrafos superiores, resulta oportuno reiterar que el Cuerpo de Bomberos, no puede ser concebido como una dependencia más del GAD Municipal, sino como una institución organizada, jerarquizada y disciplinada, que para el cumplimiento de su misión requiere un mando superior que se designe de entre sus miembros, existiendo entre ellos el compromiso individual de aportar al compromiso institucional, con fundamento en la obediencia a las normas establecidas, a las órdenes impartidas y en la entrega voluntaria mediante la cual abandonan sus propios propósitos o intereses personales en aras del objetivo común, el cual es, proteger a la población de cualquier clase de riesgo.

En tales términos, sin lugar a duda la potestad de gobernar las actividades administrativas, presupuestarias, financieras y operativas de la referida institución, le compete con exclusividad a la autoridad bomberil, pues nadie mejor que sus miembros para velar por el desarrollo de su institución, así como por el bienestar, derechos y obligaciones de sus congéneres, en razón de conocer las fortalezas y debilidades, tanto de sus miembros como de la entidad que representa.

Ahora bien, retomando el análisis de la norma en cuestión, cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional consagrada en el artículo 264 de la Constitución del Ecuador, que se refiere a los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, entre otras competencias, gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, para lo cual se contará con el apoyo técnico del Cuerpo de Bomberos de cada circunscripción territorial.

Asimismo, acorde a lo expuesto en párrafos superiores, el artículo 140 del COOTAD, dispone que los gobiernos autónomos descentralizados municipales

deberán adoptar de forma obligatoria normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios, con el propósito de proteger a las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial, para cuyo efecto podrán expedir ordenanzas que reglamenten la aplicación de normas de construcción y prevención.

Para el efecto, el inciso tercero de la referida normativa, establece que los Cuerpos de Bomberos, a nivel nacional, "... serán considerados como entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales...", sin embargo, también señala que los cuerpos bomberiles funcionarán con "... autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos".

Entonces, la referida norma ratifica la autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y operativa de los cuerpos de bomberos, y establece la adscripción de los mismos a los GADs municipales, lo cual no significa que la entidad adscrita sea parte del gobierno municipal, sino únicamente vinculado a este con la finalidad de coordinar, entre dichas entidades, todas aquellas funciones relacionadas con los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendio o la prestación de auxilio en situaciones de emergencia.

Aquello, guarda relación con la norma consagrada en el artículo 260 del texto constitucional, referente al régimen de competencias que determina la forma de organización de las instituciones, planes, programas, políticas y actividades, relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiaridad.

En este contexto, es importante enfatizar que la adscripción contenida en el artículo 140 del COOTAD, debe ser entendida como un mecanismo estratégico de políticas públicas que permite relacionar a los Cuerpos de Bomberos con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en razón de guardar afinidad funcional; pues dichas instituciones se articulan para gestionar y prestar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, de manera eficiente, apoyándose mutuamente, a fin de brindar a la colectividad un servicio oportuno y de calidad.





A la luz de las normas que preceden, se desprende que el contenido de la norma impugnada, objeto de análisis, al pretender regular la estructura orgánica del Cuerpo de Bomberos como parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puebloviejo, invade la autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa del cuerpo de bomberos de dicho cantón, en razón de inobservar el contenido de la Ley de Defensa Contra Incendios.

Por consiguiente, tal como está redactado el artículo 8 de la ordenanza dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puebloviejo afecta la facultad o potestad que tiene el Cuerpo de Bomberos del mismo cantón para autogobernarse, autoadministrarse y autonormarse, es decir, dotarse de órganos propios, adoptar decisiones fundamentales en beneficio de su institución, mediante la normativa especial que la rige.

En tales circunstancias, resulta evidente que la norma en análisis no se ajusta al contenido de la normativa jurídica que regula la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, esto es, a la Ley de Defensa Contra Incendios y al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD–, por cuanto, no obstante de la competencia otorgada a los gobiernos autónomos descentralizados para dictar ordenanzas en la materia invocada, dicha normativa invade la autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa del Cuerpo de Bomberos del cantón Puebloviejo.

A la luz de los criterios expuestos, esta Corte con fundamento en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República, declara la inconstitucionalidad de las frases: “Municipal”, contenida en el primer inciso; “El alcalde o su delegado que será un concejal o concejala del cantón, quien lo presidirá”, contenida en el literal a); “La Jefa o Jefe Político”, contenida en el literal d); “Un representante de los propietarios de los predios urbanos, designado por el Concejo Municipal de una terna que presente el Alcalde”, contenida en el literal e), del **artículo 8** de la “Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Puebloviejo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Puebloviejo”, por tanto, el contenido del referido artículo, de forma obligatoria, será el siguiente:

Art. 8.- El Consejo de Administración y Disciplina (o la denominación que tome en el futuro).- El Cuerpo de Bomberos de Pueblo Viejo, contará con un Consejo de Administración y Disciplina, como lo establece la Ley de Defensa Contra Incendios y su Reglamento; y estará integrado de la siguiente forma.

- a) El Jefe o Jefa del Cuerpo de Bomberos del cantón Pueblo Viejo, quien lo presidirá;
- b) El director, jefe o coordinador de la Unidad de Gestión de Riesgos de la Municipalidad;
- c) El Jefe de Brigada o Jefe Operativo, y,
- d) Un representante de la ciudadanía, designados por la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana, de entre los presidentes y presidentas barriales, con sus respectivos alternos que serán elegidos o elegidas para un período de dos años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

Actuará como secretario/a el servidor o servidora del Cuerpo de Bomberos que cumpla funciones de secretario/a.

Análisis de la disposición general quinta:

El texto impugnado de la disposición general quinta es el siguiente:

QUINTA: Queda derogada expresamente cualquier ordenanza o disposición reglamentaria que sobre la materia hubiese estado en vigencia y se oponga a la presente ordenanza.

Como podemos apreciar, a través de la disposición que precede se ordena la derogación de toda norma que contravenga el texto de la ordenanza impugnada. Aquello, coadyuva con la coherencia que debe prevalecer en una nueva ley, así como en el ordenamiento jurídico, lo cual es consecuencia de la propia esencia del derecho, ya que si una ley se funda en la voluntad de la entidad soberana, ésta tiene la posibilidad de cambiarla en cualquier momento. Así, la derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga en la nueva ley, y se extenderá siempre a todo aquello que resulte incompatible con la misma.⁴³

Como vemos, la referida disposición en sí, no resulta contraria al texto constitucional, más bien pretende asegurar la vigencia de los principios de

⁴³ Código Civil. Arts. 37-38.



supremacía constitucional y de jerarquía normativa, contenidos en nuestra Constitución.

Desde esta perspectiva, haciendo eco de los criterios expuestos durante el análisis desarrollado en la presente decisión, es importante reiterar que la normativa contenida en los artículos 140 del COOTAD y 274 del COESCOPE, si bien determinan la adscripción de los cuerpos de bomberos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados; aquello no implica, bajo ninguna circunstancia, que los cuerpos de bomberos deban perder su autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa, que contiene su estructura y funcionamiento acorde a su identidad institucional.

Entonces, cabe insistir en que la adscripción contemplada en la normativa invocada en el párrafo anterior, debe ser entendida como un mecanismo estratégico por medio del cual dichas instituciones se articulan o coordinan entre sí, para gestionar y prestar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, de manera eficiente, apoyándose mutuamente a fin de brindar a la colectividad un servicio oportuno y de calidad.

En definitiva, la autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y operativa de la que gozan los cuerpos de bomberos se refiere al ejercicio de todas aquellas potestades y funciones inherentes a su propia organización, sin injerencias o intervenciones por parte de otras autoridades públicas; así como la facultad de manejo, administración y disposición de los recursos previamente asignados, de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley que regula la materia.

En aquel sentido, es importante recordar que el Pleno del Organismo en varios de sus fallos⁴⁴ ha sido enfático en precisar que si bien los GAD poseen la facultad de dictar normas regionales en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, éstas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 ibidem, que manifiesta que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o

⁴⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-17-SIN-CC, caso N.º 0047-16-IN; sentencia N.º 04-16-SIN-CC, caso N.º 0040-15-IN.

servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, razón por la cual no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones, por lo que se llegó a establecer que aun cuando se propenda al desarrollo regional por cualquier medio, el ejercicio de dichas atribuciones debe respetar los límites impuestos por la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad planteada por razones de fondo del artículo 8 de la “ORDENANZA DE ADSCRIPCIÓN DEL CUERPO DE BOMBEROS DE PUEBLOVIEJO AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN SAN FRANCISCO DE PUEBLOVIEJO”, discutida y aprobada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Puebloviejo, en las sesiones de 08 y 15 de enero de 2016, siendo sancionada por el alcalde del gobierno en mención el 19 de enero de 2016.
2. La Corte Constitucional del Ecuador, con fundamento en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República del Ecuador, declara la inconstitucionalidad de las frases: “Municipal”, contenida en el inciso primero; “El alcalde o su delegado que será un concejal o concejala del cantón, quien lo presidirá”, contenida en el literal a); “La Jefa o Jefe Político”, contenida en el literal d); “Un representante de los propietarios de los predios urbanos, designado por el Concejo Municipal de una terna que presente el Alcalde”, contenida en el literal e), del **artículo 8** de la “Ordenanza de Adscripción del Cuerpo de Bomberos de Puebloviejo al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Puebloviejo”, por





tanto, el contenido del referido artículo, de forma obligatoria, será el siguiente:

Art. 8.- El Consejo de Administración y Disciplina (o la denominación que tome en el futuro).- El Cuerpo de Bomberos de Pueblo Viejo, contará con un Consejo de Administración y Disciplina, como lo establece la Ley de Defensa Contra Incendios y su Reglamento; y estará integrado de la siguiente forma.

a) El Jefe o Jefa del Cuerpo de Bomberos del cantón Pueblo Viejo, quien lo presidirá;

b) El director, jefe o coordinador de la Unidad de Gestión de Riesgos de la Municipalidad;

c) El Jefe de Brigada o Jefe Operativo, y,

d) Un representante de la ciudadanía, designados por la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana, de entre los presidentes y presidentas barriales, con sus respectivos alternos que serán elegidos o elegidas para un período de dos años y podrán ser reelegidos por una sola vez...

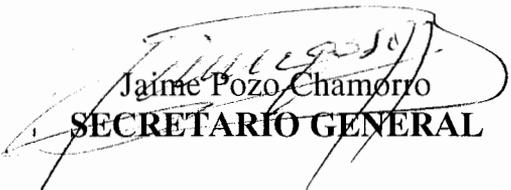
Actuará como secretario/a el servidor o servidora del Cuerpo de Bomberos que cumpla funciones de secretario/a.

3. Se dispone que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pueblo Viejo, al emitir una nueva ordenanza sobre la materia aquí analizada, observe y cumpla con el contenido y criterios constantes en la presente decisión, considerada la misma en su integralidad.
4. El efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad será aquel previsto en el artículo 95 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; es decir, produce efectos generales hacia el futuro a partir de su aprobación por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

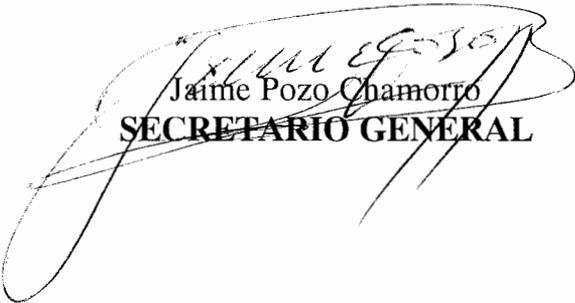


Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Roxana Silva Chicaíza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 27 de junio del 2018. Lo certifico.



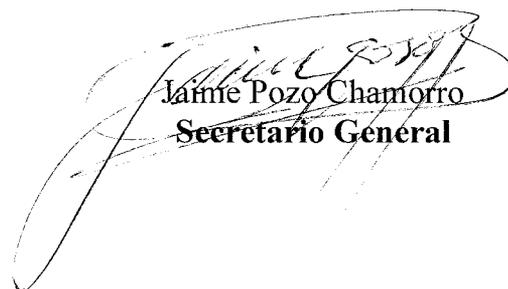
Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

CASO Nro. 0117-16-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 17 de julio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCh/LFJ

