

Quito D.M., 22 de septiembre de 2021.

CASO No. 60-16-IN

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el señor Carlos Enrique Villa Rodríguez, primer jefe del Cuerpo de Bomberos de Macas, contra la Ordenanza que regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Morona, aprobada en primer y segundo debate de fechas 8 y 29 de junio de 2015, respectivamente, por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Morona. La Corte Constitucional, resuelve desestimar la acción porque los cargos versan sobre asuntos de legalidad; además, la Ordenanza se encuentra derogada y ha dejado de producir efectos jurídicos.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El señor Carlos Enrique Villa Rodríguez, primer jefe del Cuerpo de Bomberos de Macas,¹ (en adelante “**el accionante**”), por sus propios y personales derechos, presentó una acción pública de inconstitucionalidad de la “*Ordenanza que regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Morona*”, aprobada en primer y segundo debate de fechas 8 y 29 de junio de 2015, respectivamente (“**Ordenanza impugnada**”).
2. Asimismo, el accionante solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ordenanza impugnada.
3. Mediante providencia de 7 de septiembre de 2016, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto ni acción.
4. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 23 de noviembre de 2016 admitió a trámite la demanda de fecha 7 de septiembre de 2016, sin pronunciarse sobre la solicitud de la medida cautelar señalada *supra*.
5. La sustanciación de la causa, en virtud del sorteo realizado el 14 de diciembre de 2016, correspondió a la entonces jueza Wendy Molina Andrade.

¹ A foja 1 del expediente constitucional, consta el Acuerdo Ministerial No. 0704, de 10 de febrero de 2006, en el que se designó al señor Carlos Enrique Villa Rodríguez, jefe del Cuerpo de Bomberos de Macas.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019 el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, la cual correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante auto de 22 de febrero de 2021, mismo que fue notificado el 23 de febrero del año en curso.
7. Toda vez que se cuenta con las posiciones de las partes y del Procurador General del Estado en el expediente constitucional, la jueza ponente no encuentra la necesidad de llamar a audiencia.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, número 1, letra *d* y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

III. Normas impugnadas

9. La presente acción de inconstitucionalidad por el fondo, fue planteada contra algunas palabras, frases o incisos del artículo 5; el Capítulo II, los artículos 14; 19; 20; 21 numerales 4 y 12; 22; 24; 25 literales “f” y “g”; 26 segundo, tercer y cuarto inciso y los literales “f”, “g” e “i”; 28 y los literales “e”, “f”, “g” y “h”; 29 primer y tercer inciso y los numerales 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11; 30 primer y último inciso; 33 primer y segundo inciso y los numerales 3, 4, 5 y 8; y, las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ordenanza que regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Morona, aprobada en primer y segundo debate de fechas 8 y 29 de junio de 2015, respectivamente, por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Morona; mismos que serán colocados en letra itálica dentro de la norma correspondiente:

<i>ORDENANZA QUE REGULA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SOCORRO Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS EN EL CANTÓN MORONA</i>	
TÍTULO ÚNICO Normas Generales CAPÍTULO I COMPETENCIA, OBJETO, ÁMBITO Y EJERCICIO DE LA COMPETENCIA	
Art. 5.- Ejercicio de la competencia.-	El Gobierno Municipal en ejercicio de su autonomía asume la competencia de gestión y coordinación de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, <i>en forma inmediata y directa</i> . La competencia se ejecutará conforme a principios, derechos y obligaciones contempladas en la presente ordenanza y la normativa nacional vigente. La regulación, autorización y control de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios se ejecutará conforme a la

	<p>planificación del desarrollo cantonal y las normas legales, de la resolución del Consejo Nacional de Competencias y de la presente ordenanza.</p> <p><i>En caso de contradicción 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.</i></p>
<p>CAPÍTULO II GESTIÓN DE RIESGOS</p>	
<p><i>Art.- 6.- Gestión de Riesgos.-</i></p>	<p><i>La gestión de riesgos se efectúa conforme a las normas jurídicas y técnicas orientadas al manejo integral (análisis, prevención, mitigación, atención, recuperación y transferencia) de los riesgos existentes en el cantón, producidos por la naturaleza o antrópicos.</i></p> <p><i>La parte técnica de riesgos considerará en su Plan de Ordenamiento Territorial las normas de regulación sobre la materia del organismo rector y en el Plan Nacional de Gestión de Riesgos identificará la naturaleza, extensión, intensidad y magnitud de la amenaza; determinará la existencia y grado de vulnerabilidad; identificará las medidas y recursos disponibles; construirá escenarios de riesgos probables acorde a su realidad local; determinará niveles aceptables de riesgos así como consideraciones costo – beneficio; fijará prioridades en cuanto a tiempos y movimientos de recursos; diseñará sistemas de administración efectivos y apropiados para implementar y controlar los procesos anteriores.</i></p> <p><i>Además, el riesgo comprende la planificación y prevención de desastres en los cuales la municipalidad podrá diseñar medidas orientadas a establecer sistemas de seguros, reaseguros, entre otros; con el fin de asegurar a la población, infraestructura y medios de vida, ante posibles eventos adversos.</i></p>
<p><i>Art.7.Coordinación y articulación.-</i></p>	<p><i>Las instituciones públicas, privadas, organizaciones sociales, no gubernamentales y entidades de cooperación internacional, interactuarán y coordinarán sus acciones en forma sistemática para la gestión integral de los riesgos, de conformidad a la normativa del ente rector, con el fin de precautelar la seguridad de la población, bienes e infraestructura del Municipio del cantón Morona.</i></p> <p><i>Además la municipalidad interconectará el sistema local de atención de emergencias de prevención, protección, socorro y extinción de incendios al Sistema Integral de Seguridad SIS ECU-911</i></p>
<p><i>Art. 8.- Sistema de Gestión de Riesgos.-</i></p>	<p><i>Créase el sistema de gestión de riesgos en el Cantón que estará conformado por las instituciones del Estado, el Gobierno Municipal, las personas humanas, jurídicas, públicas y privadas que realizan actividades relacionadas con la gestión de riesgos.</i></p>

<p><i>Art. 9.- Estructura del Sistema de Gestión de Riesgos.-</i></p>	<p><i>El Sistema de gestión de riesgos en el Cantón se estructura de la siguiente manera:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a. El concejo municipal como máxima instancia de decisión;</i> <i>b. El Comité Operativo de Emergencias, COE cantonal, como instancia de coordinación que decide las prioridades y acciones a desarrollarse en casos de emergencia y desastres;</i> <i>c. Las Comisiones Técnicas Municipales como instancias de apoyo a la gestión de riesgos;</i> <i>d. El cuerpo de bomberos.</i>
<p><i>Art. 10.- Atribuciones del Concejo Municipal.-</i></p>	<p><i>En materia de gestión integral de riesgos, al concejo municipal le corresponde:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a. Definir las políticas y estrategias de gestión de riesgos;</i> <i>b. Promover el fortalecimiento del sistema de gestión de riesgos que garantice el cumplimiento de sus objetivos;</i> <i>c. Aprobar y actualizar al inicio de cada período de gestión administrativa, el plan integral de gestión de Riesgos y dar seguimiento a su ejecución y evaluar sus resultados;</i> <i>d. Promover la cooperación y colaboración de otras entidades en procura de cumplir los objetivos del sistema de gestión de riesgos;</i> <i>e. Requerir a las entidades y organismos públicos o privados su intervención y asistencia en las actividades, conforme a su ámbito y jurisdicción;</i> <i>f. Determinar los recursos técnicos, humanos, materiales, financieros y logísticos, conforme a la magnitud de la emergencia o desastre; y,</i> <i>g. Que el Alcalde o Alcaldesa solicite al Presidente de la República la declaratoria de estado de excepción, en caso de producirse eventos de gran magnitud dentro de la jurisdicción del cantón.</i>
<p><i>Art. 11.- Del Comité de Operaciones de Emergencia.-</i></p>	<p><i>Es un espacio de coordinación, presidido por el Alcalde o Alcaldesa y las Comisiones Técnicas Municipales.</i></p>
<p><i>Art. 12.- Funciones del Comité de Operaciones de Emergencia.-</i></p>	<p><i>Son funciones del COE cantonal, las siguientes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a. Convocar a organismos y personas con injerencia en la atención apropiada de la emergencia o desastre;</i> <i>b. Monitorear y dimensionar la magnitud de la ocurrencia de</i>

	<p><i>cualquier fenómeno natural, tecnológico o social que inicie una situación de emergencia o desastre que afecte el funcionamiento cotidiano en el cantón y que pueda provocar víctimas o daños materiales; desestabilizando la estructura física, social o económica;</i></p> <p><i>c. Centralizar la toma de decisiones y coordinar las acciones y procedimientos necesarios para el manejo coherente y oportuno de la situación de crisis provocada por un evento natural, social o tecnológico;</i></p> <p><i>d. Centralizar la recepción y tratamiento de la información científico-técnica y la evaluación de daños relacionados con la emergencia o desastre;</i></p> <p><i>e. Dimensionar la ocurrencia, la magnitud del evento, la duración y control de los efectos colaterales;</i></p> <p><i>f. Cuantificar los recursos existentes y necesarios y priorizarlos en función de la atención de necesidades;</i></p> <p><i>g. Coordinar la recepción, utilización y distribución de los recursos propios y los provenientes de otras instituciones para auxiliar y ayudar a las áreas afectadas;</i></p> <p><i>h. Planificar las estrategias ante riesgos y desastres, diseño de Planes, Programas y Proyectos de Prevención y Mitigación; Planes de Emergencia y contingencia por eventos para someterlos a la aprobación del Alcalde o Alcaldesa, buscando desarrollar una gestión planificada y sostenible a corto, mediano y largo plazo; y</i></p> <p><i>i. Dar seguimiento al manejo de la emergencia o desastres a fin de emplear todos los recursos y entidades disponibles en el cantón, para controlar las mismas o en su defecto, activar los protocolos de asistencia externa, nacional o internacional, cuando la magnitud del evento sobrepasa la capacidad de control con los recursos y entidades disponibles.</i></p>
<p>Art. 13.- Comisiones Técnicas.-</p>	<p><i>El concejo municipal conformará comisiones técnicas integradas conforme a la Ordenanza vigente para su organización y funcionamiento, a las que serán invitadas para que las integren, los miembros de instituciones técnico científicas nacionales o locales, cada una con los siguientes propósitos:</i></p> <p><i>a. Promover y fomentar estudios sobre amenazas naturales, antrópicas, tecnológicas y la vulnerabilidad en la jurisdicción del cantón.</i></p> <p><i>b. Impulsar acciones e iniciativas tendientes a construir una cultura de gestión de riesgos, crear capacidades en la sociedad</i></p>

	<p><i>civil para prevenir y mitigar riesgos y atender las emergencias.</i></p> <p><i>e. Diseñar y ejecutar planes de contingencia, coordinar acciones y labores típicas de los preparativos, la atención y recuperación en casos de emergencias o desastres, de las que serán parte las entidades institucionales de Gestión de Riesgos públicas y privadas.</i></p> <p><i>f. Coordinar con el organismo rector de riesgos el desarrollo de los estudios técnicos necesarios para la zonificación y microzonificación de las áreas vulnerables y zonas de riesgo del cantón. (sic)</i></p>
<p>CAPÍTULO III DEL CUERPO DE BOMBEROS</p>	
Art. 14.-	<p>El Cuerpo de Bomberos es un <i>órgano</i> adscrito a la administración municipal eminentemente técnico, destinado específicamente a la prevención, protección, socorro y extinción de incendios, a defender a las personas y propiedades inmobiliarias públicas y privadas urbanas y rurales, contra el fuego, al rescate y salvamento, a la atención prehospitalaria en caso de emergencias, al socorro en catástrofes o siniestros así como a la capacitación a la ciudadanía para prevenir los flagelos, rigiéndose en lo aplicable por la disposiciones de la Ley de Defensa contra Incendios, su reglamento y la presente ordenanza. Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del Cantón.</p>
Art. 19.- Control Local.-	<p><i>En el ámbito del ejercicio del control, al Gobierno Municipal le corresponde ejercer las siguientes funciones:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Fijar la tasa y otorgar el visto bueno para la prevención y seguridad contra incendios en construcciones y edificaciones.</i> <i>2. Verificar el cumplimiento de las normas del sistema de prevención contra incendios, con el visto bueno, para la aprobación de planos para la edificación, previo al otorgamiento de los permisos de ocupación y habitabilidad.</i> <i>3. Fijar la tasa para ejecutar inspecciones de locales, centros comerciales, industriales, eventos, restaurantes, almacenes, centros de estudio, centros religiosos o cualquier edificación destinada a la concentración masiva, verificando condiciones físicas de construcción y requerimientos de seguridad.</i> <i>4. Fijar tasas y otorgar permisos de funcionamiento de locales, centros comerciales, centros de convenciones y eventos, restaurantes, almacenes, centros de estudio, centros religiosos, o cualquier edificación destinada a la concentración masiva de población.</i>

	<ol style="list-style-type: none"> 5. <i>Verificar el cumplimiento de las normas de prevención contra incendio, previo a otorgar patentes para desarrollar actividades comerciales e industriales.</i> 6. <i>Fijar tasas y conceder permisos ocasionales para la realización de espectáculos públicos.</i> 7. <i>Evaluar la aplicación y cumplimiento de procedimientos técnicos y tecnológicos de telecomunicaciones en emergencias, en coordinación con el Gobierno Nacional.</i> 8. <i>Vigilar el cumplimiento de la normativa relacionada con la prevención, protección, socorro y extinción de incendios y extender las citaciones en caso de incumplimiento.</i> 9. <i>Clausurar temporal o definitivamente, o suspender permisos de funcionamiento de locales, centros comerciales, eventos, restaurantes, almacenes, centros de estudio, centros religiosos o cualquier edificación destinada a la concentración masiva, construcciones u obras en ejecución.</i> 10. <i>Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente.</i>
<p><i>Art. 20.- Gestión local.-</i></p>	<p><i>En el marco de la competencia para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal le corresponde las siguientes actividades de gestión:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Ejecutar campañas de prevención de incendios estructurales y forestales.</i> 2. <i>Ejecutar campañas para reducción de situaciones inseguras (energía eléctrica, fugas de gas, fuegos pirotécnicos, energía estática, materiales inflamables).</i> 3. <i>Ejecutar campañas para el manejo de explosivos de tipo festivos y de cargas peligrosas.</i> 4. <i>Ejecutar campañas para evacuación en casos de eventos adversos por causas naturales y de tipo antrópicos.</i> 5. <i>Ejecutar campañas para maniobras y simulacros por tipos de eventos adversas de origen natural y antrópicos.</i> 6. <i>Capacitar y asesorar a fábricas, industrias, escuelas, colegios y en aquellos locales con riesgo de incendios.</i> 7. <i>Realizar cursos de capacitación al personal de los cuerpos</i>

	<p><i>de bomberos</i></p> <ol style="list-style-type: none">8. <i>Combatir incendios estructurales que afecten viviendas, edificios y comercios en general.</i>9. <i>Combatir incendios en infraestructura industrial, en las etapas de producción, transporte y almacenamiento de manufacturas, mineras, metalúrgica, etc.</i>10. <i>Combatir incendios en infraestructuras petroleras y sus derivados, químicos, centrales de generación de energía y polvorines a gran escala (en zonas que correspondan).</i>11. <i>Combatir incendios forestales.</i>12. <i>Combatir incendios en basureros, rellenos sanitarios y similares.</i>13. <i>Combatir incendios vehiculares.</i>14. <i>Combatir incendios en embarcaciones atracadas en muelles (pesqueros, artesanales, comerciales, industriales, turísticos, etc., cuando corresponda)</i>15. <i>Combatir incendios producidos por fugas de gas licuado de petróleo en viviendas.</i>16. <i>Combatir incendios producidos por fugas de gases contaminantes.</i>17. <i>Realizar la limpieza de calzada por combustibles derramados.</i>18. <i>Atender derrames de materiales peligrosos.</i>19. <i>Prestar el servicio de primeros auxilios.</i>20. <i>Apoyar rescates en montaña, bosque, selva, parajes, desierto, deslaves, derrumbes.</i>21. <i>Apoyar rescates en inundaciones.</i>22. <i>Apoyar rescates acuáticos en ríos, lagunas, quebradas, espejos de agua, espacios acuáticos y subacuáticos.</i>23. <i>Ejecutar rescates en vehículos accidentados.</i>24. <i>Ejecutar rescates en alturas, alcantarillas, zanjas, ductos, espacios confinados.</i>
--	--

	<p>25. <i>Ejecutar rescates en estructuras colapsadas.</i></p> <p>26. <i>Apoyar en evacuaciones, entrega de agua por escasez e inspecciones técnicas.</i></p> <p>27. <i>Interconectar el sistema local de atención de emergencias de prevención, protección, socorro y extinción de incendios al sistema integral de seguridad SIS ECU-911.</i></p> <p>28. <i>Brindar asistencia técnica para el diseño de programas, planes y proyectos de preparación ante eventuales riesgos.</i></p> <p>29. <i>Generar insumos desde lo local para la elaboración del sistema de información de gestión de riesgos.</i></p> <p>30. <i>Implementar instrumentos operativos para la actuación en casos de emergencias, desastres y defensa contra incendios.</i></p> <p>31. <i>Promover la conformación de redes locales y brigadas para que actúen en casos de emergencias, relacionados para la prevención, protección y extinción de incendios.</i></p> <p>32. <i>Las demás que estén establecidas en la ley y la normativa nacional vigente. (sic)</i></p>
Art. 21.- Funciones del Cuerpo de Bomberos.-	<p>Además de los deberes y atribuciones previstos en la Ley de Defensa contra Incendios y las determinadas por el Consejo Nacional de Competencias, son funciones primordiales del Cuerpo de Bomberos las siguientes: [...]</p> <p>4. Prestar atención <i>pre hospitalaria</i> en casos de emergencia y socorro en catástrofes y siniestros, accidentes de tránsito y otros en coordinación con los entes rectores de cada una de las competencias. [...]</p> <p>12. <i>Dar el visto bueno en cuanto a prevención y seguridad contra incendios, de establecimientos industriales, fabriles, de concentración de público y de edificaciones de más de cuatro pisos.</i></p>
Art. 22.- Autonomía Administrativa.-	<i>El Cuerpo de Bomberos administrará sus recursos humanos, económicos y materiales en coordinación, articulación y sobre la base de la legislación del gobierno municipal del cantón Morona.</i>
Art. 24.	CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN Y DISCIPLINA Es la <i>máxima autoridad</i> que estará integrado de la siguiente forma. [...]
Art. 25.	Son funciones específicas del Consejo de Administración y Disciplina: [...]
	f) Aprobar la estructura administrativa del Cuerpo de Bomberos del Cantón Morona y <i>su Reglamento Orgánico Funcional por procesos;</i>

	<p><i>g) Aprobar manuales, instructivos, normas administrativas y técnicas que se requieran para el funcionamiento del Cuerpo de Bomberos del Cantón Morona; [...]</i></p>
<p>Art. 26.- El Primer Jefe.-</p>	<p>La primera o primer Jefe del Cuerpo de Bomberos del Cantón Morona, será responsable de cumplir y ejecutar las políticas, directrices y resoluciones emanadas del Consejo de Administración y Disciplina, el Alcalde y de la presente Ordenanza.</p> <p><i>La primera o primer Jefe será funcionaria/o de libre nombramiento y remoción lo designará el Consejo de Administración y Disciplina de una terna que presente el alcalde.</i></p> <p><i>El Jefe del Cuerpo de bomberos deberá contar con título en tercer nivel y/o tener experiencia mínima de cinco años en actividades bomberiles.</i></p> <p>Contará con el personal administrativo, técnico y de servicios que requiera para cumplimiento de los fines y objetivos institucionales, quienes estarán sujetos a la Ley Orgánica del Servicio Público; y <i>el código del trabajo de acuerdo al régimen laboral que corresponda.</i></p> <p>Es de Nivel: Ejecutivo y depende del Consejo de Administración y Disciplina.</p> <p>La Misión del Primer Jefe es: Cumplir y hacer cumplir las políticas, directrices y resoluciones emanadas por el Consejo de Administración y Disciplina y el Alcalde, tiene las siguientes funciones: [...]</p> <p>f. Solicitar al Consejo de Administración y Disciplina <i>o al Alcalde</i>, según corresponda, la creación, función o supresión de unidades de bomberos en función de las necesidades de la comunidad;</p> <p><i>g. Elaborar los Reglamentos, el Plan Operativo Anual y la Pro forma (sic) Presupuestaria y darles el trámite legal correspondiente; [...]</i></p> <p><i>i. Presentar al Alcalde, la solicitud de ascenso de los oficiales superiores, inferiores y personal de tropa, de conformidad a la Ley de Defensa contra Incendios y el Reglamento pertinente; [...]</i></p>
<p>Art 28.- Técnico Administrativo.-</p>	<p>Es de Nivel: Operativo y depende del Primer Jefe, tiene las siguientes funciones: [...]</p> <p>e. Dar fe de los actos del <i>Directorio</i>;</p> <p>f. Redactar y suscribir las actas de las sesiones del <i>Directorio</i>;</p> <p>g. Cuidar del oportuno trámite de los asuntos que deba conocer el <i>Directorio</i> y atender el despacho de los asuntos resueltos por dicho órgano; y</p>

	<p>h. Formar un protocolo encuadernado y sellado, con su respectivo índice numérico de los actos decisorios del <i>Directorio</i>, de cada año, y conferir copia de esos documentos conforme a la ley;</p>
<p>Art 29.- El Segundo Jefe.-</p>	<p>Es el segundo en mando del nivel operativo, en caso de ausencia temporal o definitiva del primer Jefe reemplazará en sus funciones, bajo su responsabilidad esta la ejecución de la operación de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el Cantón Morona, para ser designado segundo Jefe se requerirá ser ecuatoriano, oficial constante en el escalafón bomberil, estar en goce de los derechos ciudadanos; acreditar reconocida idoneidad, honestidad y probidad; así como no haber sido destituido o dado de baja por actos de corrupción; y, cumplir con las demás disposiciones que se establezcan en la Ley de Defensa Contra Incendios, la LOSEP y <i>la presente Resolución Administrativa</i>. [...]</p> <p>La Misión del puesto es: coordinar y apoyar en las labores técnicas y administrativas de la Unidad; Cumplir y hacer cumplir las políticas, decisiones y metas emanadas del Consejo de Administración y Disciplina, el alcalde y <i>el presente Reglamento</i>. [...]</p> <p>5.- Ejecutar las actividades y trabajos asignados, dentro de la planificación, organización y regulación de los servicios que promueva el primer Jefe <i>de la Unidad de Gestión de prevención, socorro y extinción de incendios</i>;</p> <p>6.- Ejercer el mando, inspección, dictar órdenes y directrices conforme el ordenamiento jurídico para el funcionamiento normal de la <i>Unidad</i>;</p> <p>7.- Dirigir e instruir a los subalternos en los actos de servicio, conforme las directrices del Jefe <i>de la Unidad de Gestión</i>;</p> <p>8.- Pasar revista, realizar ejercicios y simulacros con los Integrantes <i>de la Unidad de Gestión</i>, conforme a la planificación Institucional;</p> <p>9.- Formular y ejecutar los programas de tecnificación, formación, capacitación y profesionalización del personal <i>de la Unidad de Gestión</i>;</p> <p>10.- Proponer en coordinación del Jefe <i>de la Unidad</i>, los movimientos de personal para una mejor y más eficiente organización y funcionamiento, y;</p> <p>11.- Las demás actividades técnicas y operativas que le competa de acuerdo a la naturaleza misma del trabajo <i>de esta Unidad</i>.</p>
<p>Art.- 30.- Contador/a.-</p>	<p>Es de Nivel: <i>Operativo</i>, tiene como misión: Programar, organizar y controlar todas las actividades contables. [...]</p>

	<p>La contadora o contador deberá poseer el título en <i>tercer nivel</i> o ser egresado de la carrera Contabilidad y Auditoría.</p>
<p>Art.- 33. Inspector.-</p>	<p>Es de nivel: <i>Operativo</i> El inspector es el encargado de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas en materia de prevención, protección, socorro y extinción de incendios por las y los ciudadanos del Cantón Morona.</p> <p>Tiene como misión: <i>Ejecutar</i> y supervisar las labores del personal de Bomberos y choferes de la Unidad de Gestión de protección, prevención, socorro y extinción de incendios del cantón. [...]</p> <p>3.- Preparar informes periódicos de sus labores para conocimiento del Jefe <i>de la Unidad</i>;</p> <p>4.- Vigilar, controlar y verificar conjuntamente con el Jefe <i>de esta Unidad</i> que todas las construcciones cumplan con los permisos correspondientes que otorga la unidad para su edificación y funcionamiento;</p> <p>5.- Controlar conjuntamente con el Jefe y <i>Subjefe de la Unidad</i> que los lugares de concentración, espectáculos públicos y otros cumplan con las normas de seguridad y protección contra incendios; [...]</p> <p>8.- Coordinar conjuntamente con el Jefe y <i>Subjefe</i> con los organismos de riesgos, en base al plan de Ordenamiento Territorial, los estudios técnicos necesarios para la zonificación, microzonificación de las áreas vulnerables y zonas de riesgos del cantón y la elaboración de mapas de amenazas y vulnerabilidades con tecnologías SIG;</p>
<p>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</p>	
<p><i>Tercera.-</i></p>	<p><i>El Consejo de Administración y Disciplina se posesionará en un término no mayor a 15 días de aprobada la presente ordenanza y en el término no mayor de tres días procederá a convocar al Consejo de Administración y Disciplina para la designación del Titular del Cuerpo de Bomberos.</i></p>
<p><i>Cuarta.-</i></p>	<p><i>El actual Jefe de bomberos continuará en funciones hasta que el Consejo de Administración y Disciplina nombre a su titular de la terna presentada por el Alcalde.</i></p>

IV. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Pretensión y fundamentos del accionante²

10. El accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la Ordenanza impugnada, por la presunta vulneración de los artículos 11 numeral 4 y 8, 82, 84, 120 numeral 6, 226, 424, 425 y 426 de la Constitución, CRE.

11. Entre los argumentos más relevantes consta que “[...] *el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona ha expedido la ordenanza que demando [...] incumpliendo los principios constitucionales de jerarquía de las leyes, y creando conflicto de normas de distinta jerarquía entre el COOTAD, la ley de Defensa contra Incendios y la ordenanza, que además crea ambigüedad y obscuridad dentro de su mismo texto.*”

12. Además, señala que:

[...] la gestión contra incendios que venían ejerciendo los cuerpos de bomberos desde la promulgación de la Ley de Defensa contra Incendios, [...], es asignada por disposición constitucional actual como competencia exclusiva a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, por lo que, acogiendo este principio [...] el COOTAD en su Art. 140 inciso cuarto, establece que, esta 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.

La única ley que regula la materia contra incendios en el Ecuador, se denomina Ley de Defensa contra Incendios, conforme lo ha explicado claramente el señor Procurador General del Estado en su pronunciamiento No. 03806 del 20 de septiembre de 2011.

13. Asimismo, indica que mediante la Resolución No. 0010-CNC-2014, el Consejo Nacional de Competencias, expide la regulación para el ejercicio de la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, misma que a criterio del accionante “[...] *debe entenderse como la gestión contra incendios que los cuerpos de bomberos asumen como entidades ahora municipales, pues otra interpretación sería contraria al ordenamiento jurídico vigente.*”

14. Sobre las funciones del Concejo Municipal y Cuerpo de Bomberos, a su vez menciona que “[...] *las 3 primeras funciones [rectoría local, planificación local y regulación local] le corresponden al GAD Municipal pues estos actos se realizan a través de Ordenanzas que rigen para todo el cantón, en cambio, el control local y la*

² Escrito de fecha 7 de septiembre de 2016, constante a fojas 7-16 del expediente constitucional.

gestión local son funciones propias de los cuerpos de bomberos [...] conforme se encuentra establecido en la Ley de Defensa contra Incendios y sus reglamentos.”

15. En relación a la autonomía del Cuerpo de Bomberos, refiere que *“[...] no depende del modelo de gestión que quiera implantar el GAD Municipal sino que depende de sí mismo como institución bomberil por el carácter de institución autónoma, sin embargo, de la emisión de políticas, directrices y ordenanzas que pudiera expedir el Municipio”* y añade que debe contar con cuatro tipos de autonomía, a saber *“[...] administrativa, financiera, presupuestaria y operativa.”* También aclara que en atención al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, *“[e]l Cuerpo de Bomberos es una institución pública adscrita al GAD Municipal, no un órgano ni una unidad u oficina municipal.”*

16. A la par, afirma que:

[...] existe contradicción entre la ordenanza y la legislación nacional vigente, no existe claridad en sus disposiciones, existe incumplimiento de los principios y garantías [...] y existe una clara extralimitación en su poder cantonal de legislar pues se ha legislado [...] en aspectos que ya se encuentran normados [en relación a las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta señala que] se pretende afectar mi derecho a la estabilidad, seguridad jurídica, debido proceso, igualdad, menoscabando mi derecho a ejercer el puesto de Primer Jefe que ha sido considerado por la Corte Constitucional como un puesto de carrera dentro del servicio público.

17. También manifiesta que:

[...] las disposiciones, frases y palabras acusadas como inconstitucionales constantes en la ordenanza demandada, al no ceñirse a las normas y principios constitucionales [...] deben declararse como inconstitucionales, debiéndose respetar y cumplir el Art. 140 inciso cuarto del COOTAD y la Ley de Defensa contra Incendios y sus normas conexas que interpretadas y aplicadas en su sentido lógico y legal en ningún caso riñen con la competencia exclusiva contra incendios, que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal debe ejecutar a través del cuerpo de bomberos.

18. Para concluir, el accionante advierte que, *“se [l]e exige[n] requisitos que no estuvieron contemplados cuando se [l]e designó [...] pretendiendo ilegalmente separar[le] de [su] puesto, incluso en contra de las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Público, de las consultas vinculantes de la Procuraduría General del Estado y de las consultas absueltas por el Ministerio de Trabajo [...]”*

4.2. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Morona³

- 19.** El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Morona (en adelante, “**GAD de Morona**”), entre sus argumentos, señala principalmente que “[...] *los hechos [...] no tienen relevancia constitucional, pues [...] de su sola lectura se advierte claramente que se trata de supuestas antinomias que existirían entre normas infraconstitucionales, [...] tan solo se realiza una exposición en la que se explica las supuestas contradicciones que existen entre el COOTAD, la Ley de Defensa contra Incendios y la Ordenanza expedida [...]*”
- 20.** Respecto a la aplicación jerárquica de normas infraconstitucionales, el GAD de Morona menciona que “[...] *la Corte Constitucional ya se ha pronunciado y ha sido enfática en indicar que los problemas jurídicos como consecuencia de antinomias entre normas infraconstitucionales deben ser residenciados ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo pues se tratan de problemas de legalidad y no de constitucionalidad.*”
- 21.** Además, indica que “[...] *el principio de competencia, implica la atribución a un órgano [...] de la potestad [...] de regular determinadas materias o de dictar cierto tipo de normas con exclusión de las demás, para lo cual la Constitución establece ordenamientos [...] con la atribución de autonomía a los gobiernos municipales, [...] que se ejecuta a través de ordenanzas.*”
- 22.** Finalmente, ratifica que el GAD Municipal con la expedición de la Ordenanza impugnada, no vulnera derecho constitucional alguno, por lo que solicita se niegue la acción pública de inconstitucionalidad propuesta.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado⁴

- 23.** Del mismo modo, la Procuraduría General del Estado (en adelante, “**PGE**”) refiere que el poder normativo del que gozan los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en relación a los Cuerpos de Bomberos, debe adecuarse a la Ley de Defensa contra Incendios y a la normativa legal vigente.
- 24.** Por otro lado, señala que a los Gobiernos Autónomos Descentralizados constitucionalmente se les reconoce su ámbito legislativo, debiendo sujetarse a las competencias y atribuciones otorgadas por la Constitución y la ley.

V. Asuntos preliminares

- 25.** En la presente acción, el accionante, solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de la Disposición Transitoria Tercera y Cuarta de la Ordenanza impugnada, petición que debía ser resuelta por la Sala de Admisiones de la Corte

³ Escrito de fecha 23 de diciembre de 2016, constante a fojas 42-47 del expediente constitucional.

⁴ Escrito de fecha 21 de diciembre de 2016, constante a fojas 33-37 del expediente constitucional.

Constitucional, de aquella época, al dictar el auto de admisión de esta causa.⁵ No obstante, se deja constancia que en dicho auto no se procedió a aceptar o rechazar las medidas cautelares solicitadas.

VI. Análisis

26. La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de control abstracto de constitucionalidad que recae en este Organismo por disposición del artículo 436 numeral 2 de la Constitución. Es necesario precisar que el control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo el garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de la norma infraconstitucional respecto de las normas consagradas en la Constitución de la República.⁶
27. Del mismo modo, el artículo 74 de la LOGJCC establece 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 las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.”
28. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que el ejercicio del control constitucional está delimitado a la tarea de contrastar los enunciados normativos impugnados con la Constitución y que *“un análisis acerca de la legalidad o no de una disposición jurídica, escapa de la competencia de este Tribunal y desnaturaliza el control abstracto de constitucionalidad, puesto que aquello deberá ser conocido y resuelto por las autoridades competentes y a través de los cauces procedimentales respectivos.”*⁷
29. De la revisión de la demanda, el Organismo observa que los argumentos del accionante, están dirigidos a cuestionar principalmente la conformidad de las disposiciones de la Ordenanza impugnada con normas infraconstitucionales, toda vez que se exponen argumentos que demuestran un conflicto entre el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley de Defensa contra Incendios, la Resolución No. 010-CNC-2014, emitida por el Consejo Nacional de Competencias y frases específicas de la ordenanza; además, de la inobservancia de la jerarquía normativa en relación con las mencionadas normas y la competencia y modelo de gestión del Cuerpo de Bomberos del cantón Macas. Lo que se traduce, en cuestionar si la Ordenanza impugnada observó o no a normas de carácter legal.

⁵ Segundo inciso del artículo 32 de la LOGJCC: *“La petición podrá ser interpuesta conjuntamente con el requerimiento de cualquiera de las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución, cuando tenga por objeto detener la violación del derecho. En estos casos, las medidas cautelares se tramitarán previamente a la acción para declarar la violación de derechos por lo que no se requerirá la calificación del requerimiento para que proceda la orden de medidas cautelares; de ser procedente, la jueza o juez podrá ordenar las medidas cautelares cuando declare la admisibilidad de la acción. [...]”*

⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 75-15-IN/21, párr. 100.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párrs. 51 y 52

30. En este sentido, el Organismo en la sentencia 94-15-IN/21,⁸ respecto a los argumentos expuestos en las acciones de inconstitucionalidad ha determinado que: “[l]os argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa” (entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico). Además, ha señalado como regla general que “[...] cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiere acudir a normas constitucionales para resolverlo, entonces no es objeto de control abstracto de constitucionalidad. [...] la contradicción de una ordenanza frente a otras disposiciones legales es un asunto de legalidad que tiene que resolverse mediante mecanismos de control de legalidad. [...] En el supuesto caso de que existan conflictos de orden general o individual éstos deben ser resueltos por las instancias judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.”
31. En consecuencia, dado que los cargos descritos en los párrafos 10, 11, 12, 13, 14 y 17 *supra*, se limitan a cuestionar la legalidad de la Ordenanza impugnada, aunado a lo que establece la Corte Constitucional, respecto a que “se separa de los anteriores fallos que resolvieron acciones públicas de inconstitucionalidad de ordenanzas de otros Cuerpos de Bomberos de diferentes cantones, por considerar que tienen por objeto el control de legalidad de una norma infra constitucional.”⁹, no procede su análisis mediante la presente acción pública de inconstitucionalidad.
32. Por otro lado, el accionante en relación a las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta, señala que las mismas son incompatibles con el derecho a la estabilidad laboral, seguridad jurídica, debido proceso e igualdad, puesto que se le estaría impidiendo “[...] ejercer el puesto de Primer Jefe que ha sido considerado por la Corte Constitucional como un puesto de carrera dentro del servicio público.”
33. En esta línea, la Corte verifica que la Ordenanza impugnada, fue derogada de manera expresa y en su totalidad, a través de las disposiciones finales derogatorias¹⁰ de la Ordenanza para la Gestión de los Servicios de Apoyo, Coordinación, Rescate, Socorro, Prevención, Protección, Extinción de Incendios y en respuesta ante Desastres y Emergencias en el cantón Morona, aprobada en primer y segundo debate de 9 y 23 de abril de 2018, respectivamente.
34. En virtud de la derogatoria señalada en el párrafo *supra*, las referidas disposiciones transitorias, dejaron de ser parte del ordenamiento jurídico y dado que no se verifica

⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 94-15-IN/21, párrs. 25, 29, 32 y 34.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 94-15-IN/21, párr. 31.

¹⁰ “**DISPOSICIONES FINALES DEROGATORIA.** - *Quedan derogada la ORDENANZA QUE REGULA LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN, SOCORRO Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS EN EL CANTÓN MORONA aprobada a los 29 días del mes de junio del año 2015, y todas aquellas disposiciones, resoluciones o normas que estén en contraposición con las establecidas en la presente Ordenanza.*” (Énfasis en el texto)

que formen unidad normativa,¹¹ ya que no se encuentran reproducidas en la actual regulación, el Organismo se abstiene de analizar el cargo planteado por el accionante.

35. Además, la Corte observa que la actual Ordenanza, ha reproducido en el artículo 31 literal “d”, el inciso tercero del artículo 26 de la Ordenanza impugnada, relativo a uno de los requisitos para ser Jefe/a del Cuerpo de Bomberos del cantón Morona; así como, la frase demandada del numeral 11 del artículo 29 de la Ordenanza impugnada, en el artículo 51 literal “q”, normas que se detallan a continuación; configurándose de este modo el primer supuesto de unidad normativa.¹²

Ordenanza derogada	Ordenanza actual
<p>Art. 26 El Primer Jefe. - [...] El Jefe del Cuerpo de bomberos deberá contar con <i>título en tercer nivel</i> y/o tener experiencia mínima de cinco años en actividades bomberiles. [...]</p>	<p>Art. 31. - Requisitos para ser Jefe/a del Cuerpo de Bomberos del Cantón Morona.– Los siguientes requisitos deberá cumplir el candidato/a el Jefe/a del Cuerpo de Bomberos del Cantón Morona: [...]</p> <p>d. <i>Tener el título de Tercer Nivel de educación superior o cursar el mismo, en cualquier área; [...]</i></p>
<p>Art. 29. – El Segundo Jefe. – [...] El Segundo jefe operativo ejercerá las siguientes funciones: [...]</p> <p>11.- Las demás actividades técnicas y operativas que le compete de acuerdo a la naturaleza misma del trabajo <i>de esta Unidad</i>.¹³</p>	<p>Art. 51. – Funciones del Subjefe/a de Bomberos. – [...]</p> <p>q. <i>Las demás actividades técnicas y operativas que le compete de acuerdo a la naturaleza misma del trabajo de esta Unidad.</i></p>

36. Respecto al primer cargo, el accionante no presenta argumento individualizado sobre el mismo, más bien, se centra en señalar de manera general que “*se [l]e exige[n] requisitos que no estuvieron contemplados cuando se [l]e designó [...] pretendiendo ilegalmente separar[le] de [su] puesto, incluso en contra de las disposiciones de la*

¹¹ Artículo 76 LOGJCC: “*Principios y reglas generales.- [...] 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados [...]*”

¹² La Corte Constitucional del Ecuador, ha señalado en la sentencia No. 055-16-SIN-CC que el artículo 76.9 de la LOGJCC, relativo a la configuración de unidad normativa, prevé tres supuestos: “[...] *cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa.*”

¹³ La Corte estima necesario aclarar que, en virtud de que el accionante demandó la inconstitucionalidad de algunas frases de la Ordenanza del año 2015, en el caso del numeral 11 del art. 29 la frase “*de esta Unidad*”, fue la única impugnada.

Ley Orgánica de Servicio Público, de las consultas vinculantes de la Procuraduría General del Estado y de las consultas absueltas por el Ministerio de Trabajo [...]”. En relación al segundo cargo, indica que de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley de Defensa contra Incendios y otras leyes y normas nacionales “[e]l Cuerpo de Bomberos es una institución pública adscrita al GAD Municipal, no un órgano ni una unidad u oficina municipal.”.

- 37.** De lo expuesto, se verifica que tal como se señaló en los párrafos 29, 30 y 31 *supra*, los cargos alegados, también se traducen en conflictos de legalidad, pues los mismos radican en una incompatibilidad con normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley de Defensa contra Incendios, la Ley Orgánica de Servicio Público, los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado y del Ministerio de Trabajo; y, toda vez que en virtud de la sentencia No. 94-15-IN/21, una norma legal deja ser objeto de control abstracto de constitucionalidad, cuando no requiere acudir a normas constitucionales para resolver su análisis jurídico, no procede el examen de dichos cargos.
- 38.** Finalmente, luego de la revisión sobre los efectos de las disposiciones de la Ordenanza impugnada, la Corte no advierte que tengan el potencial de generar efectos ultractivos, que habiliten el control de constitucionalidad,¹⁴ puesto que la misma fue expulsada del ordenamiento jurídico nacional, en virtud de una derogatoria expresa y sustituida por la *Ordenanza para la Gestión de los Servicios de Apoyo, Coordinación, Rescate, Socorro, Prevención, Protección, Extinción de Incendios y en respuesta ante Desastres y Emergencias en el cantón Morona*. Tampoco se observan elementos o alegaciones que permitan entrever que aquella tenga algún efecto, a diferencia de la Ordenanza sustitutiva, por lo tanto, no se realizarán consideraciones adicionales.

VII. Decisión

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

- 1.** Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad presentada dentro del caso 60-16-IN.

¹⁴ Artículo 76 LOGJCC: “Principios y reglas generales.- [...] 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad [...]”

2. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 22 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL