

SEÑOR PRESIDENTE Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Proceso No. 0026-19-IN

ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS, Procurador General del ingeniero CÉSAR ERNESTO LITARDO CAICEDO, Presidente y en esta condición representante legal de la Asamblea Nacional, conforme lo sustentó con el documento que acompañó como **ANEXO 1**. Dentro de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad, planteada por el señor PEDRO FELIPE CAMACHO PAUTA y otros a quien representa en su condición de procurador común, comparezco ante su autoridad con la presente contestación que la fundamento en los siguientes términos:

I

ANTECEDENTE DE LA LEY IMPUGNADA

El Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017, recibió una norma moduladora de la Corte Constitucional de fecha 27 de junio de 2018.

II

NORMAS IMPUGNADAS

El legitimado activa demanda se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 277, 278, 279, 280, 281, 282 y 286 del Código Orgánico de las entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público que en su contexto disponen:

Art. 277.- Integración.- Con base en la estructura orgánica funcional prevista para las entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, los Cuerpos de Bomberos estarán integrados por personal de bomberos remunerados y bomberos voluntarios.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, deberán informar de forma trimestral al ente rector nacional en materia de gestión de riesgos, sobre el personal remunerado y el voluntario a su cargo.

Art. 278.- Bombero Voluntario.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, podrán considerar la intervención de personas voluntarias en las actividades que cumplen los cuerpos de bomberos para la atención de emergencias causadas por la naturaleza o el ser humano.

El bombero voluntario es la persona natural que actúa para la protección y defensa de personas y propiedades contra el fuego, socorro en desastres naturales y emergencias, de forma no remunerada y solidaria. Por su naturaleza, el voluntariado no implica relación laboral alguna y deberá estar debidamente registrado conforme lo determine el reglamento de este Libro. El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, proveerá de la capacitación y logística necesarias para que realicen su trabajo voluntario.

Las actividades que realicen los bomberos voluntarios se registrarán por lo que resuelva el respectivo Comité de Administración y Planificación.

Salvo en el caso de aquellos bomberos voluntarios que cuenten con sus propios recursos, los Cuerpos de Bomberos deberán dotar a los bomberos voluntarios, durante el ejercicio de sus funciones de:

- 1. Seguro de vida y de accidentes;*
- 2. Uniformes;*
- 3. Equipo de protección personal; y,*
- 4. Los demás implementos que requieran para el ejercicio de sus funciones.*

Para los bomberos voluntarios que quieran ingresar a la carrera de Bombero, como bombero remunerado, se les asignará puntaje adicional de acuerdo a lo previsto en el respectivo reglamento.

Art. 279.- Bombero Remunerado.- El bombero remunerado es la persona natural que pertenece a la carrera de bomberos establecida en este Libro.

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

| NIVEL | ROL | GRADOS |
|---------------------|-----------------------|--------------------------|
| Directivo | Conducción y Mando | Jefe de Bomberos |
| | | Subjefe de Bomberos |
| Coordinación | Inspección | Inspector de Brigada |
| Técnico Operativo | Supervisión Operativa | Subinspector de Estación |
| Ejecución Operativa | | Bombero 4o. |
| | | Bombero 3o. |
| | | Bombero 2°. |
| | | Bombero 1°. |

Art. 281.- Comité de Administración y Planificación.- (Sustituido por la Sentencia 012-18-SIN-CC, 27-VI-2018, www.corteconstitucional.gob.ec).- Cada Cuerpo de Bombero contará con un Comité de Administración y Planificación integrado por:

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

Su funcionamiento operativo se establecerá en la normativa que para el efecto apruebe el Comité.

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

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

Art. 286.- Creación de otras Brigadas.- Los Cuerpos de Bomberos podrán promover la creación y capacitación de brigadas remuneradas y voluntarias, de rescate y salvamento acuático, subacuático y de montaña y selva.

III

INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA O POR EL FONDO

La demandante considera con la presente acción, que las disposiciones legales impugnadas, vulneran los principios constitucionales considerados en los artículos:

- 66.4 (principio de igualdad y no discriminación)
- 11.4 (principio de contenido esencial)
- 11.8 (principio de progresividad y no regresividad)
- 76.7.I (principio de motivación)

IV

PRETENSIÓN DEL ACCIONANTE

Los legitimados activos, interponen acción de inconstitucionalidad por razones de FONDO en contra de siete normas de orden legal de origen parlamentario, sobre el que demanda el control formal y material del máximo órgano de control constitucional; artículos sobre los que pide la declaratoria de inconstitucionalidad y adicionalmente medidas cautelares.

Los argumentos con los que impugna por el fondo los artículos demandados son los siguientes:

Las normas del COESCOP afectan de manera clara el principio-derecho de igualdad y no discriminación puesto que, sin mayor criterio o razón suficiente se realiza una distinción irrazonable que carece de fundamento objetivo y razonable ...

su contenido ha sido transgredido ... infringe un desarrollo progresivo de los justos derechos cuyos últimos beneficiarios son los ciudadanos cuando se han establecido condiciones desfavorables y regresivas en lo que respecta a su rol

el contenido esencial de los derechos ha sido afectado con las normas en cuestión, al desnaturalizar el reconocimiento del trabajo activo cuya participación en la seguridad ciudadana está condicionada a la voluntad discrecional de la categoría creada.

La norma previa la entrada en vigencia del COESCOP -ley de defensa contra incendios- se concebía en condiciones más favorables a las actuales, así los bomberos voluntarios

formaban parte del Cuerpo de Bomberos y por ende podían formar parte de la institución, ...Esta condición la mantenían desde su fundación.

Con los artículos del COESCOP ...se crea una condición superior de bombero remunerado atendiendo a la única consideración de la remuneración como condición suficiente, regresiva e injustificada. Adicionalmente a diferencia de lo que sucedía con la normativa anterior, mayormente progresista y tutelar de los derechos de todo el personal; bajo la norma actual....los bomberos remunerados, de manera discrecional deciden sobre el tipo de relación que pueden tener los bomberos voluntarios para con el cuerpo institucional, del que ya no forman parte. El bombero voluntario sólo pasa a ser un agente que, para operar en el servicio debe “registrarse” debe ser “autorizado” marginándolo de manera regresiva en relación al ejercicio de sus derechos.

Una regresividad aceptable y excepcional es admisible única y exclusivamente, si existe una justificación objetiva, razonable y temporal que esté sometida a un escrutinio estricto.

La anterior Ley permitía que los bomberos mantengan una participación en la toma de decisiones de la organización, tanto así que las principales autoridades de este organismo...fueron voluntarios. De manera que se cumplía y respetaba con el principio de participación activa, que, algunos teóricos han caracterizado como una de las estructuras básicas de la Constitución...tanto es así que en la Asamblea Constituyente de Montecristi se trató como un eje principal que la recuperación de la participación ciudadana sería una de los pilares fundamentales que motivan la emisión de la Constitución de 2008.

Progresividad y la consecuente no regresividad van de la mano, de manera que, cualquier regulación que desconozca una mas favorable a la anterior, debe ser cuestionada por inconstitucional.

La teoría del contenido esencial de los derechos sostiene que existe una determinada esfera permanente del derecho que constituye su núcleo esencial e indispensable. Distinguen en cada derecho dos partes: una formada por un núcleo, que vendría a ser el contenido esencial y, otra parte accesorio o no esencial, identificada como la zona de periferia del derecho, La intervención solo es constitucionalmente admisible en la zona periférica o no esencial, pero nunca en el núcleo.

Las disposiciones normativas aludidas en el presente, atentan un contenido indispensable adquirido previamente por los bomberos voluntarios del país cuando reduce irrazonablemente al punto de volver impracticable o inservible los derechos que anteriormente les era reconocido bajo condiciones dignas de justicia y equidad.

Mediante las normas que se demandan, se restringe de manera injustificable el contenido esencial del derecho, convirtiéndole al ejercicio del bombero voluntario en una dádiva, que no se compadece con el esfuerzo y la dedicación desplegada en mas de 70 años de vida institucional.

Inicia con la distinción en apariencia constitucional; sin embargo es irrazonable e injustificable en relación a los fines que atiende; y, por ello, inconstitucional entre dos calidades plenamente definidas: “bombero voluntario” y “bombero remunerado”

inicia con una frase que implica la primera discriminación, puesto que, es la facultad discrecional que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos para “(... considerar la intervención de personas voluntarias en las actividades que cumplen los cuerpos de bomberos para la atención de emergencias causadas por la naturaleza o el ser humano...” Con esta sola enunciación ya se puede advertir una primera distinción irrazonable en la que se coloca al cuerpo voluntario de bomberos del país, que una vez implementada la normativa en los municipios, estarán fuera de lo que en la propia norma se denomina “cuerpo de bomberos” como un ente integrador de un interés general.

Por más grados, años de servicio, trayectoria, experiencia y experticia que posea el cuerpo voluntario, al no ser remunerados están siendo discriminados para su participación en relación a la condición que el legislador les da en el cuerpo normativo en cuestión, llegando inclusive a excluirlos como parte activa del cuerpo de bomberos al cual en muchos casos han servido toda su vida sin haber recibido remuneración alguna. Y es que, la sola vocación del servicio ha sido más importante en el cuerpo voluntario como para ser parte integral y necesaria del mismo.

Se entiende claramente que al usar el verbo “actúa” no hay ningún elemento adicional que defina a un bombero voluntario que ha entregado parte de su vida a actividades ligadas a los cuerpos de bomberos y al auxilio ciudadano. Es decir los bomberos voluntarios con preparación, cursos, experiencia, no se diferencian de un ciudadano cualquiera en “actúa para la protección y defensa de personas y propiedades contra fuego, socorro en desastres naturales y emergencias de forma no remunerada y solidaria”

Se les otorga a los bomberos voluntarios una calidad completamente marginal y que se equipara a la de cualquier ciudadano que actúe y que para ello cumpla con un registro, las dos únicas condiciones requeridas.

El último inciso del artículo 278 establece...parece una dádiva pero esconde un concepto discriminatorio, imponiéndose a los voluntarios un difuso sistema meritario o concursal poco claro y antojadizo.

Como una derivación inconstitucional y consecuencia de dicha discriminación, el artículo 280 menciona la estructura orgánica de los niveles de gestión del personal de los Cuerpos de Bomberos, reservándola única y exclusivamente al denominado “cuerpo de carrera”. En el cuadro se propone el nivel directivo y técnico operativo. En la estructura son abiertamente discriminados los denominados bomberos voluntarios, apartados, discriminados injustificadamente ya que no forman parte del cuerpo de bomberos cualquier diferenciación debió someterse a un test estricto de razonabilidad o escrutinio estricto a efectos de justificar una diferenciación admisible, lo cual no se evidencia en la

norma legislativa cuestionada. Esta tarea sin duda, hoy tendrá que ser asumida por la Corte Constitucional.

Anteriormente existía una organización jerarquizada que respeta la antigüedad y el régimen igualitario entre bomberos remunerados y voluntarios como parte de la institución.

El bombero remunerado es aquel que ingresa mediante concurso y cumple una función pública a través de un nombramiento definitivo. En cambio el bombero voluntario es aquel que con una visión cívica, participativa y solidaria se adscribe al Cuerpo de Bomberos a efectos de colaborar en la prevención y colaboración contra incendios y otros desastres naturales.

Pese a ser categorías totalmente distintas, respecto de su funcionalidad no existía una diferenciación. Así no había impedimento alguno para que voluntarios estén a cargo de la jefatura o las principales dignidades de ese cuerpo.

La motivación se mira como la exigencia necesaria a través de la cual las decisiones deben encontrar un fundamento en normas o principios jurídicos así como en la pertinencia de estos a los antecedentes de hecho. No habrá tal motivación si en la resolución, norma expedida o decisión que se adopte no se encuentran dichas normas y no se explica la pertinencia de las mismas a los antecedentes.

De la revisión de los artículos aludidos no se puede verificar la motivación sea la necesaria y suficiente capaz de generar una definición discriminatoria de bombero voluntario y una calidad antojadiza de bombero remunerado a quien se le da una serie de facultades en detrimento de los llamados bomberos voluntarios. Por otro lado tampoco se evidencia en las normas impugnadas que la misma cuente con criterio lógico que permita sustentar el trato desigual.

En definitiva se ha violentado el derecho a la debida motivación, con lo cual se ha transgredido de forma directa los mandatos constitucionales que obligan a toda autoridad pública a motivar y justificar las decisiones que son adoptadas.

V ANÁLISIS DE LA DEMANDA

Corresponde en esta acción, de control abstracto, garantizar que los principios constitucionales se encuentren respetados, observados y ajustados en la normativa impugnada, corrigiendo de ser necesario cualquier distorsión por la vía de la supresión o corrección normativa observada o por el contrario, ratificando la constitucionalidad y convencionalidad de la norma impugnada, precautelando en todo momento la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

La tesis que plantean los legitimados activos se construye a partir de su equivocada interpretación sobre el contenido y alcance de las normas impugnadas, lo que posteriormente les lleva a concluir que estas normas se encuentran en supuesta contradicción con la carta magna y norma convencional, conforme lo demuestro:

Inician su ataque con una verdadera afrenta a la Corte Constitucional al sostener lo siguiente:

“Sin embargo la posibilidad de concretar el control en un órgano especializado que no enjuicia hechos concretos sino que se limita a controlar la compatibilidad lógica entre dos normas de carácter abstracto; La Constitución y la ley ha asumido un rol diferente que se confunde con el interés público de garantizar la regularidad del ordenamiento jurídico, superando un marco objetivo de control para transformarse en una exigencia diaria que impregna las relaciones subjetivas.”

Insinuando el máximo órgano de control constitucional ha asumido un rol diferente al interés público; que no pasa de ser un órgano especializado que no enjuicia sino que se limita a controlar la compatibilidad lógica entre dos normas abstractas. Sería acusación que deviene en infundada al no acompañar pruebas de sus tan fuertes afirmaciones, reduciendo a la Corte Constitucional a simples formalizadores, lejos de su rol garantista. Grosería que debe ser rechazada. Ya es hora que todos los profesionales del derecho lleven los casos que patrocinan con altura y responsabilidad, sin ofensas de por medio, arma de quien no tiene la razón o no puede debatir con razones jurídicas, cuando de antemano entran a la contienda jurídica disminuidos, sabiéndose carentes del derecho que pretenden reclamar.

El eje central de su ponencia, es que el bombero voluntario ha sido a lo largo de más de 70 años de vida institucional, parte principal del denominado “cuerpo de bomberos” asimilado así en la “Ley contra incendios”, participación importante de ciudadanos que sin otro interés que el de servicio se convirtieron en parte importante en la forja de la institución, méritos y deméritos que de un plumazo han sido desaparecidas en el actual “Código Orgánico de la Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público” concretamente a través de los artículos impugnados, generando en consecuencia un retroceso de derechos con respecto de estos ciudadanos y trato discriminatorio por cuanto han sido relegados del grupo de bomberos de carrera. quedando a criterio de las autoridades de los GADS cantonales o metropolitanos su participación ahora reducida a secundaria, relegando su actuación a actos únicamente de buena voluntad y no orgánicos como venía siendo a lo largo de toda la vida institucional.

El punto más alto de su conclusión lo encontramos en la página 16 cuando afirma: *“acá se realiza una equivalencia aparentemente “intrascedente” pero que tiene importantes implicaciones. Bombero remunerado es igual a bombero de carrera. Posteriormente el artículo 279 deja clara esa identidad entre las dos definiciones. El bombero remunerado*

es la persona natural que pertenece a la carrera de bomberos establecida en éste libro. Entonces el momento en que la entidad paga una remuneración a un bombero, éste se vuelve bombero de carrera, Esta es, de acuerdo a las normas, la única condición para ser considerado de carrera. Esta es de acuerdo a las normas la única condición para ser considerada de carrera, lo cual no sólo que resulta discriminatorio, sino, completamente discordante con los principios establecidos en la Constitución de la República sobre el ingreso a la función pública para cualquier ecuatoriano o ecuatoriana.

Es decir asimilar que la remuneración es un único elemento suficiente y necesario para ser considerado de carrera sin ningún proceso previo o concurso previo de méritos y oposición como la establece la misma Constitución, resulta abiertamente inconstitucional al espíritu de la carrera y servicio público establecido por el constituyente en la norma fundamental.”

Esta copia textual nos ubica con precisión meridiana en donde yacen los errores. Pretender sostener flaquezas en la ley justamente en donde la ley crea su principal fortaleza, nos lleva a una conclusión, la equivocación está en la distorsión de sus conceptos. Desconocen el andamiaje y estructura del servicio público, de la aplicación del presupuesto por partidas presupuestarias, de los orgánicos funcionales, de los derechos del servidor público, de las obligaciones del servidor público, de los legítimos o ilegítimos actos de administración, de la constitución de la autoridad, de la aplicación presupuestaria, etc., así como el alcance real de lo que se ha de entender por actividad ciudadana, participación ciudadana, ejercicio del voluntariado, etc.

Ante esta distorsión cabe la siguiente puntualización:

El Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, en adelante COESCOP, se constituye en un avance legislativo de profunda significación en el progreso y desarrollo de la administración pública.

Plantea la organización de todas las entidades que tienen que ver con la seguridad pública y seguridad ciudadana a excepción de las fuerzas armadas en un solo cuerpo normativo que posibilite claridad y objetividad en cuanto a su existencia legal, principios doctrinarios, estructura orgánica, funciones y atribuciones etc., así como a través de esta centralización permitir mayor efectividad en sus propósitos a través de la creación de un solo ente rector a través del cual se diseñe el Plan Nacional de Seguridad Integral.

Alcanza cuatro ámbitos de actuación: a) seguridad ciudadana; b) protección interna y c) orden público y d) garantía de derechos, bajo funciones de prevención, detección, disuasión, investigación y control del delito, control de eventos adversos como amenazas de personas, garantía de los derechos constitucionales y convivencia social pacífica; su función es la de realizar operaciones coordinadas para el control del espacio

público, prevención e investigación de la infracción, apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria, respuesta ante desastres y emergencias, etc.

Las entidades que las centraliza son las siguientes:

1. Policía Nacional
2. entidades del Sistema Especializado Integral de Investigación y Ciencias Forenses
3. Servicio de Protección Pública
4. Entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva
 - a) Cuerpo de Vigilancia Aduanera
 - b) Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador
 - c) Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria
5. Entidades complementarias de seguridad de los GADS municipales y metropolitanos
 - a) Cuerpos de control municipales o metropolitanos
 - b) Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito
 - c) Cuerpos de bomberos

Desprendemos entonces la trascendencia de este cuerpo normativo, que recoge un gran propósito constitucional, superando una primera dificultad, el rediseño dogmático y orgánico de la normativa que creó estas entidades, ahora obligados a trabajar mancomunada y organizadamente en el propósito común de brindar la seguridad a los ciudadanos como exige la sociedad.

Instituciones públicas que han debido readaptar su funcionalidad bajo este propósito mayor, integrador y centralista sin que en ningún momento este propósito signifique afectación alguna a su constitución, ámbito o trabajo.

Es de considerar que todos los cuerpos normativos que dieron nacimiento a las instituciones públicas en ciernes, fueron leyes orgánicas anteriores a la actual Constitución de la República cuya vigencia data desde el 20 de octubre del 2008, por lo que la tarea de adaptación normativa a la nueva carta magna era una tarea pendiente que la Asamblea Nacional luego de agotar el procedimiento legislativo de rigor, cumplió mediante la publicación del Código Orgánico de la entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017, recibiendo posteriormente una norma moduladora de la Corte Constitucional de fecha 27 de junio de 2018.

Transformaciones tan profundas como la realizada sobre la Policía Nacional, Policía Nacional Aduanera, Fiscalía General, Ley de Personal de la Policía Nacional de Tránsito

del Guayas, etc., han sido posible sin recibir objeciones a nivel institucional conscientes que este paso redundará en beneficio del país.

La presente acción de inconstitucionalidad no viene de parte de la entidad considerando se la ha afectado en su movilidad, objetivos o ámbito, viene de parte de un grupo de ciudadanos respetables, pero que lamentablemente confunden sus intereses personales con los propósitos de la nación.

Hablar del Cuerpo de Bomberos es entender que su normativa denominada Ley de Defensa contra Incendios, rige desde el 19 de abril de 1979, publicada en el Registro Oficial 815 y que se encuentra vigente, de cuya normativa se varió únicamente lo relacionado a sus servidores, derogando de su ley los artículos pertinentes. La tarea de actualización era impostergable e inminente, toda vez que se organizaba con voluntarios que pertenecían a su orgánico, fiel a su primaria necesidad de constituirse con vecinos de buena voluntad en un porcentaje mayoritario y a la oficialidad en porcentaje minoritario.

Grandes aportes ciudadanos recibió la institución de cientos y miles de ilustres y prestantes ciudadanos que en verdaderos actos de desprendimiento y civismo colaboraron desinteresadamente con los propósitos de la entidad. Tanto así que al alcanzar su existencia jurídica reconoce a los voluntarios como verdaderos miembros orgánicos a los cuales incluso les otorga rango de dirección y administración.

A partir de la vigencia de la actual Constitución de la República se reconoce por primera vez en la historia de la patria, la descentralización presupuestaria que se efectiviza básicamente por el principio constitucional consagrado en los artículos 271 y 272 de la Constitución de la República, que disponen el derecho de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de percibir obligatoriamente al menos el 15% de los ingresos permanentes del Presupuesto General del Estado y del 5% de los ingresos no permanentes pertenecientes al Gobierno Central. Es a partir de esta disposición que todos los sectores del país entran en franco desarrollo al otorgárseles recursos y la administración de sus jurisdicciones parroquiales, cantonales, provinciales, metropolitana y en expectativa los regionales autónomos. Con recursos y administración todos los GADS como parte de sus obligaciones principales reforzaron y levantaron a sus cuerpos de bomberos que paso de ser la organización civil de los vecinos a una verdadera institución pública encargada de una de las más graves responsabilidades para con sus conciudadanos.

El COESCOP en la materia que nos ocupa; esto es sobre los funcionarios que integran el Cuerpo de Bomberos, lo único que hace es actualizar la normativa de su recurso humano elevándola a la categoría institucional y pública como corresponde sin desconocer el aporte de los denominados voluntarios, pero ubicándolos conforme el derecho público.

El voluntariado dentro de las entidades públicas fueron parte importante de su conformación, mientras apareció su estructuración institucional, luego de lo cual fueron desapareciendo en función de las actuaciones públicas que ejercen; así es como -a manera de ejemplo- los primeros hospitales públicos fueron atendidos por médicos voluntarios, como en el caso de Guayaquil al crearse el Hospital Santa Catalina Mártir al pie del cerro el Carmen, ubicado entre el cementerio, el leprocomio y la cárcel, construida de caña en terreno donado por la ciudadanía y con la ayuda de la Junta de Beneficencia de Guayaquil (fundada en 1888), que paso a llamarse Hospital Civil, luego Hospital General, y desde 1942 hospital Luis Vernaza (en honor al primer director de la Junta de Beneficencia) donde trabajaban incluso sin remuneración ilustres doctores de la época como Julián Coronel Oyarvide, Juan Tanca Marengo, Teodoro Maldonado Carbo, etc., hoy por hoy los médicos voluntarios no existen en los hospitales públicos por criterios de uso de espacio público, uso de bienes públicos, uso de presupuesto público, actos de administración, etc.

Este mismo fenómeno se viene sucediendo en el Cuerpo de Bomberos, los ilustres voluntarios al emerger la entidad, pasan a ser importantes colaboradores pero de ninguna manera actores deliberantes en su organización y administración por cuanto ha alcanzado una funcionalidad formal y sobre todo de naturaleza pública que ejecuta presupuesto, utiliza bienes públicos, que ejerce actos de administración, que se constituye en orgánicos funcionales, situación donde no encajan por ninguna parte los voluntarios que en adelante se relegan a colaboradores pero de ninguna manera administradores o ejecutores.

El Capítulo VII (Administración Pública) del Título IV (Participación y Organización del Poder) de la Constitución de la República en sus artículos 225 al 234 establecen con absoluta claridad lo que ha de entenderse por Administración Pública, por Sector Público, la responsabilidad de las instituciones, organismos y dependencias del Estado, el ingreso al servicio público, quienes son servidores públicos, prohibiciones, responsabilidad de los servidores públicos, etc. La Sección Cuarta (Presupuesto General del Estado) del Capítulo IV (Soberanía Económica) del Título VI ((Régimen de Desarrollo) de la Constitución de la República nos define lo que es el Presupuesto General del Estado y su ejecución y finalmente la Sección Tercera (Contraloría General del Estado) del Capítulo V (Función de Transparencia y Control Social) del Título IV (Participación y Organización del Poder) de la Constitución de la República, nos establece que la Contraloría General del Estado es el órgano técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones públicas.

Bajo este esquema es imposible por mas buena voluntad que exista de algún ilustre ciudadano voluntario del benemérito Cuerpo de Bomberos, que pueda disponer de algún bien de uso público, de recursos públicos, que pueda dar órdenes a funcionarios

públicos, etc. ya que no es servidor público, no puede dictar actos de administración, no puede dar órdenes, etc. lo único que puede hacer es ayudar voluntariamente bajo la responsabilidad de algún funcionario público en la ejecución de alguna tarea o tareas puntuales que coadyuven a la ejecutoria de algún propósito público pero definitivamente nunca como ejecutor de actos de administración. La legislación impugnada regula esta situación, sin que en ningún momento prescinda del aporte de ciudadanos valiosos que se incorporan estrictamente como voluntarios, pero jamás como funcionarios públicos.

Sin embargo, de lo dicho, la norma impugnada continua considerando importante el aporte de los voluntarios estimándolos como integrantes, a quienes dispone capacitar y proveer de logística necesaria en función de su contribución, con la limitación de que estará a lo que resuelva el Comité de Planificación de Administración y Planificación de los GADS municipales y metropolitanos. Establece que de decidir el voluntario ser parte de los funcionarios remunerados o de carrera por sus servicios prestados se hace acreedor a puntuación adicional dentro del concurso público para llenar vacantes que pudiesen surgir, conforme lo establezca el reglamento. Puede ser acreedor a reconocimientos económicos por los servicios prestados sin que llegue a ser funcionario cuyos requisitos continúan siendo los universales: relación de dependencia, sueldo o remuneración y horario.

El plantear retroceso en los derechos de los voluntarios o trato discriminatorio en su relación con el Cuerpo de Bomberos como entidad pública, es simplemente una aberración, que carece de la menor razón y fundamento dada la naturaleza de la entidad que dejó de ser una agrupación de ciudadanos de buena voluntad para constituirse en una entidad pública que pertenece a la administración pública, que se nutre de presupuesto general del Estado, que está sujeta a supervisión de la Contraloría General del Estado, que sus actos se tornan en legítimos o ilegítimos. Tanto es así que uno de los principios que cita el artículo 5.4 del COESCOP, es el de transparencia que empieza por establecer que todos los actos realizados por las entidades de seguridad pública son de carácter público, por lo que toda resolución de autoridad y actuación de sus servidores, funcionarios o trabajadores deben estar vinculados estricta y obligatoriamente a la normativa del derecho público.

Finalmente, el plantear que en el proceso de creación de la Ley debe primar la motivación es confundir el alcance de esta institución constitucional, dada estrictamente para Resoluciones en actos de justicia o en controversias de la administración pública con sus administrados. En el proceso de creación de una Ley ésta se divide en considerandos en donde se establecen todos los fundamentos y sustentos constitucionales y legales, parte dogmática y parte orgánica de la Ley.

VI

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS

La Asamblea Nacional como órgano de potestad normativa, ha cumplido con su obligación de adecuar formal y materialmente, los artículos 277, 278, 279, 280, 281, 282, 286 del Código Orgánico de las entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, así como de todo su articulado, por lo que gozan de eficacia jurídica.

En el análisis y control abstracto de constitucionalidad, alegamos en particular la aplicación de los siguientes principios:

Principio de Control integral: determinándose el estudio de la problematización fáctica, en el contexto de toda la normativa del Código Orgánico de las entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

Principio de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas: Bajo la presunción de actuación legítima del órgano de legislación.

Principio de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico: Las normas impugnadas gozan de eficacia jurídica.

Principio de Configuración de la unidad normativa: el Código Orgánico de las entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público es un todo normativo, que dispone en armonía con la Constitución, conformando una unidad normativa incluso con otros cuerpos legislativos.

Principio de pro-legislature: en la consideración de la legitimidad de la actuación legislativa.

VII

PETICIÓN

Por todo lo expuesto y de conformidad con los principios que gobiernan tanto la Interpretación Constitucional moderna recogidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la doctrina, la jurisprudencia, cuanto en los principios que gobiernan el derecho público; demostrado que ha sido, la pretendida acción de inconstitucionalidad, carece de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales, por cuanto no se ha demostrado incompatibilidad de la normativa impugnada con la Constitución de la República, así como pretender el reconocimiento de un derecho cuando plantea que por la vía de la modulación aditiva se otorgue a los bomberos voluntarios los mismos deberes y derechos que los bomberos de carrera,

solicito que en sentencia se sirvan desechar la demanda, declararla improcedente y ordenar su inmediato archivo.

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en el casillero constitucional No. 15, así como en el casillero electrónico: asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec.

En mi condición de procurador judicial del Presidente de la Asamblea Nacional.

ABG. SANTIAGO JAVIER SALAZAR ARMIJOS
MAT. 11271 CAP