

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2025

## CASO 33-19-IN

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

#### SENTENCIA 33-19-IN/25

**Resumen:** La presente sentencia desestima la pretensión de una demanda de acción de inconstitucionalidad presentada en contra del literal a) del artículo 19 de la Ordenanza Sustitutiva que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Limón Indanza, que exige un título de tercer nivel para ejercer el cargo de jefe de Cuerpo de Bomberos. La Corte concluye que la norma impugnada es compatible con el derecho a la igualdad y no discriminación en conexión con el derecho al trabajo, en su componente de promoción. En la argumentación de la Corte se tiene en especial consideración el margen de configuración normativa y la presunción de constitucionalidad de las normas expedidas por los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, que provienen de gobiernos autónomos descentralizados.

## 1. Antecedentes

### A. Actuaciones procesales

1. El 30 de julio de 2019, Lauro Rodolfo Reinoso Marín (“**accionante**”), por sus propios derechos, presentó una demanda de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 6, 7, 8, 9, 13, 16.5, 19, y disposición transitoria tercera de la “Ordenanza Sustitutiva que Regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Limón Indanza”<sup>1</sup> (“**ordenanza impugnada**”), de conformidad con el párrafo 4 *infra*. El accionante solicitó, como medida cautelar, la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.
2. La Sala de Admisión, mediante auto de 05 de septiembre de 2019, admitió a trámite la acción planteada, requirió al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Limón Indanza (“**GAD Municipal**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma cuestionada. Además, el tribunal negó la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.

<sup>1</sup> Publicada en la edición especial 531 del registro oficial, de 30 de agosto de 2018.

3. El 17 de octubre de 2019, la PGE presentó el informe solicitado. A su vez, el 24 de octubre de 2019, el GAD Municipal remitió un escrito respecto de las alegaciones de la demanda.

#### **B. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda**

4. Los textos subrayados corresponden a lo impugnado por el accionante. Aquellas normas que no tengan textos resaltados, han sido impugnadas en su totalidad. Las disposiciones impugnadas de la ordenanza establecen lo siguiente:

Art. 6.- Planificación local.- En el marco de sus competencias, **al Gobierno Autónomo Municipal de Limón Indanza** le corresponde las siguientes actividades referidas a la planificación del desarrollo:

2. Diseñar planes de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
3. Implementar los manuales y protocolos emitidos por el organismo rector que contengan: planes de contingencia para la prevención y control de incendios, la atención de emergencias, búsqueda y rescate y control de incidentes.
4. Formular un plan de reducción permanente de eventos adversos que afectan a la comunidad.

Art. 7.- Regulaciones locales. - En el marco de la competencia para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, **corresponde al Gobierno Autónomo Municipal de Limón Indanza** ejercer a través del Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz las siguientes atribuciones de regulación en el ámbito del territorio del cantón: [...].

Art. 8.- Control Local. - En el ámbito del ejercicio del control, **al Gobierno Autónomo Municipal de Limón Indanza en coordinación con el Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz** le corresponde ejercer las siguientes funciones: [...].

Art. 9.- Gestión local. - 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 de Limón Indanza** a través del Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz, le corresponde las siguientes actividades de gestión: [...].

Art. 13.- Autonomía Administrativa. - El Cuerpo de Bomberos administrará sus recursos humanos, económicos y materiales en coordinación, articulación y sobre la base de la legislación vigente.

Art. 16.- Atribuciones de Comité de Administración y Planificación.- Le corresponde al Comité de Administración y Planificación:

5. Aceptar o rechazar las solicitudes de ingreso a la institución bomberil, ya sea como bombero remunerado o voluntario; y, [...].

Art.19.- Jefe de Bomberos. - [...]

El Jefe del Cuerpo de bomberos deberá contar con título en tercer nivel y será nombrado/a por el Concejo Municipal del Cantón Limón Indanza, en atención al sistema de méritos y a la antigüedad de sus miembros, **durará en su cargo por dos años**, pudiendo ser reelegido/a. El perfil de exigencias del puesto es:

a) **Título en Administración o a fines [sic], en Emergencias Médicas y Gestión de Riesgos [...].**

b) Capacitación: Administración, Talento Humano, Atención Pre Hospitalaria, Materia Bomberil.

c) Experiencia: 2 años en la institución.

La Misión del Primer Jefe es: Cumplir y hacer cumplir las políticas, directrices y resoluciones emanadas por el Comité de Administración y Planificación, tiene las siguientes funciones:

- a. Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas y/o resoluciones emanadas por el Concejo Municipal, las políticas y directrices dictadas por el Comité de Administración y planificación y/o el Alcalde;
- b. Velar por el correcto funcionamiento de la Institución a su cargo;
- c. Ejecutar mando, inspección y velar por que se cumplan las órdenes y directrices de conformidad con las disposiciones legales pertinentes;
- d. Presentar a consideración del Comité de Administración y Planificación para su aprobación los programas de tecnificación, formación, capacitación y profesionalización del personal del Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz del Gobierno Municipal del Cantón Limón Indanza;
- e. Solicitar al Comité de Administración y Planificación o al Alcalde, según corresponda, la creación, función o supresión de unidades de bomberos en función de las necesidades de la comunidad;
- f. Elaborar los Reglamentos, el Plan Operativo Anual y la Pro forma [sic] presupuestaria y darles el trámite legal correspondiente;
- g. Representar al Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz del Gobierno Municipal del Cantón Limón Indanza, ante los demás cuerpos de bomberos y organismos afines;
- h. Presentar al Alcalde, la solicitud de ascenso del personal de carrera, de conformidad a la Ley de Defensa contra Incendios y el Reglamento pertinente;
- i. Informar periódicamente de su administración al Comité de Administración y Planificación, así como la presentación anual de la memoria técnica de su gestión y la cuenta de los fondos manejados;
- j. Realizar inspecciones rutinarias a los edificios públicos y privados, así como a los locales comerciales del cantón y emitir por escrito las recomendaciones de seguridad contra incendios y similares que se deban aplicar en los mismos;
- k. Gestionar recursos de autogestión con entidades públicas o privadas sean nacionales o extranjeras;
- l. Brindar asesoramiento al Comité de Administración y Planificación en temas específicos relacionados con las diferentes actividades que realiza la Institución;
- m. Conceder permisos anuales de conformidad al artículo 35 de la Ley de Defensa Contra Incendios; y,
- n. Las demás que determinen las leyes, reglamentos y ordenanzas.

Art. 20.- El Subjefe.- Es de Nivel Técnico 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 Limón Indanza, para ser designado segundo Jefe se requerirá ser ecuatoriano, bombero 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 la presente Resolución Administrativa.

Será designado por el Comité de Administración y Planificación, mediante concurso de méritos y oposición de conformidad a las disposiciones establecidas en la LOSEP y su Reglamento General, la Ley de Defensa Contra Incendios.

La Misión del puesto es: coordinar y apoyar en las labores técnicas, administrativas y operativas de la institución; cumplir y hacer cumplir las políticas, decisiones y metas emanadas del Comité de Administración y Planificación y el presente Reglamento.

El Segundo jefe ejercerá las siguientes funciones:

- a. Reemplazar temporalmente al Jefe del Cuerpo de Bomberos, cuando la ausencia sea definitiva lo reemplazará hasta que sea nombrado su titular;
- b. Ejecutar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en la jurisdicción del cantón Limón Indanza;
- c. Cuidar y dar buen uso de los recursos técnicos, tecnológicos, humanos y económicos asignados a la Institución;
- d. Responsabilizarse por las actividades y funcionamiento operativo de la Institución;
- e. Ejecutar las actividades y trabajos asignados, dentro de la planificación, organización y regulación de los servicios que promueva el primer Jefe de la Unidad de Gestión de prevención, socorro y extinción de incendios;
- f. Ejercer el mando, inspección, dictar órdenes y directrices conforme el ordenamiento jurídico para el funcionamiento normal de la Institución;
- g. Dirigir e instruir a los subalternos en los actos de servicio, conforme las directrices del Jefe de la Institución;
- h. Pasar revista, realizar ejercicios y simulacros con los Integrantes de la Institución, conforme a la planificación Institucional;
- i. Formular y ejecutar los programas de tecnificación, formación, capacitación y profesionalización del personal de la Unidad de Gestión;
- j. Proponer en coordinación del Jefe de la Institución, los movimientos de personal para una mejor y más eficiente organización y funcionamiento, y;
- k. Las demás actividades técnicas y operativas que le competa de acuerdo a la naturaleza misma del trabajo de esta Unidad.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS [...] TERCERA. - El Consejo [sic] Municipal, en un término de 45 días de aprobada la presente ordenanza, designará al Jefe del Cuerpo de Bomberos, mismo que deberá acreditar los requisitos exigidos en la presente ordenanza, para los siguientes dos años. El actual Jefe de bomberos continuará en funciones hasta que el Consejo [sic] Municipal de Limón Indanza nombre a su titular. [sic].

### **C. Las pretensiones y sus fundamentos**

5. El accionante pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la ordenanza impugnada con fundamento en las siguientes alegaciones:

- 5.1. Las frases impugnadas de los artículos 6; 7; 8; 9; 13; 16.5; 19; y artículo 20 vulneran la “autonomía institucional” del Cuerpo de Bomberos ‘Teniente Hugo Ortiz’ porque convertiría al Cuerpo de Bomberos en una unidad municipal al otorgar al GAD Municipal atribuciones que serían exclusivas de ese Cuerpo, como la elección por el GAD Municipal del jefe y subjefe de bomberos. Esto sería contrario a la jerarquía de normas y vulneraría el derecho a la seguridad jurídica, previsto en los artículos 425 y 82 de la Constitución, al inobservar el artículo 140 del Código Orgánico de Organización Territorial (“COOTAD”) y del 274 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOP”), así como a las sentencias 33-17-SIN-CC, 12-18-SIN-CC, 13-18-SIN-CC y 15-18-SIN-CC, dictadas por este Organismo.

**5.2.** La norma del artículo 19 de la ordenanza sería contraria a los artículos 11.2 y 33 de la Constitución porque realizaría una diferenciación entre la trayectoria y carrera de los bomberos en servicio frente a personas sin experiencia, pero con un título de tercer nivel. Esto afectaría el acceso al cargo de jefe de bomberos del cantón, porque desconocería la trayectoria laboral de quienes aspiran a ascensos dentro del Cuerpo de Bomberos y no garantizaría la permanencia del cargo adquirido.

**5.3.** La disposición transitoria tercera sería contraria al artículo 47 de la LOSEP porque afectaría la estabilidad de los funcionarios que formaban parte de la institución de manera previa a las reformas. En este sentido, afirma que la norma impugnada afectaría la autonomía institucional del cuerpo de bomberos del cantón, lo que sería incompatible con las sentencias 33-17-SIN-CC, 12-18-SIN-CC, 13-18-SIN-CC y 15-18-SIN-CC, así como el artículo 33 de la Constitución.

#### **D. Argumentos del GAD Municipal**

**6.** El alcalde y procurador síndico del GAD Municipal, mediante un escrito de 24 de octubre de 2019, expresaron lo siguiente:

[...] la citada Ordenanza contraviene y violenta la autonomía institucional del Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz de Limón Indanza, el derecho constitucional a la seguridad jurídica, a la igualdad de derechos, deberes y oportunidades, a la no discriminación, así como el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, por lo tanto, impugnamos la constitucionalidad de la citada Ordenanza [...].

**7.** Además, se refirió a cada norma impugnada por el accionante en el siguiente sentido:

**7.1.** Los artículos 6, 7, 8 y 9 deberían observar lo previsto en la resolución número 0010-CNC-2014, relativa a las regulaciones para el ejercicio de la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

**7.2.** El artículo 13 debería observar lo previsto en los artículos 140 del COOTAD y 274 del COESCOP, en relación con la autonomía de los cuerpos de bomberos.

**7.3.** El artículo 16 sería contrario al artículo 282 del COESCOP porque no sería atribución del Comité de Administración y Planificación aceptar o negar las solicitudes de ingreso al cuerpo de bomberos. El artículo 20 de la ordenanza impugnada sería contrario al artículo 282 del COESCOP, pues la designación del cuerpo de bomberos la debería hacer el jefe de bomberos. El artículo 19 sería

contrario al artículo 11.2 de la Constitución, así como al artículo 248 del COESCOP, pues la exigencia de un título de tercer nivel para ejercer el cargo de jefe de bomberos se opondría a la realidad de muchos cantones, en donde existen bomberos antiguos y con experiencia que podrían ejercer dicho cargo. Por lo que la experiencia bomberil sería tan importante como un título de tercer nivel.

**7.4.** La disposición transitoria tercera afectaría el derecho al trabajo y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 33 y 82 de la Constitución, pues la aplicación de esta disposición transitoria devendría en el cese de las funciones del jefe de bomberos actual.

### **E. Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

**8.** El 17 de octubre de 2019, la PGE ingresó un escrito con sus alegaciones. La PGE afirma que las competencias reconocidas a los GAD provienen de la Constitución. Y, transcribe un pasaje de la sentencia 026-SIN-CC [sic] que resolvió una acción de inconstitucionalidad planteada en contra de algunas normas de una ordenanza que crearon la Empresa Pública Cuerpo de Bombero de Milagro. Dicha sentencia concluyó que el conflicto presentado ante la Corte Constitucional correspondía a uno de legalidad.

## **2. Competencia**

**9.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

## **3. Planteamiento y resolución del problema jurídico**

**10.** El accionante alega que los artículos 6; 7; 8; 9; 13; 16.5; y 20 vulneran el derecho a la autonomía institucional del Cuerpo de Bomberos Teniente Hugo Ortiz del cantón Limón Indanza ("**Cuerpo de Bomberos**") (ver párrafo 5.1 *supra*). Sin embargo, sus argumentos se limitan a sostener que habría una contradicción con lo regulado por el COOTAD y el COESCOP. Particularmente, el accionante pretende que se analice el principio de autonomía de los cuerpos de bomberos, previsto en la normativa señalada, en relación con los artículos de la ordenanza impugnados. De igual forma, en relación con la disposición transitoria tercera, el accionante acusa su incompatibilidad con el artículo 47 de la LOSEP (ver párrafo 5.3 *supra*) y con sentencias dictadas por este Organismo. Si bien estos argumentos se refieren a una presunta incompatibilidad con el derecho a la seguridad jurídica, realmente pretenden que se examinen supuestas



antinomias entre reglas de rango infraconstitucional, particularmente, de las normas previstas en el COOTAD, COESCOP y LOSEP. Al ser este un análisis de legalidad, no es objeto de control abstracto de constitucionalidad. Por consiguiente, no se formulará un problema jurídico al respecto.

11. De igual forma, si bien el accionante se ha referido de forma reiterada a la inobservancia de sentencias dictadas por este Organismo, es necesario subrayar que el control de constitucionalidad no puede ser realizado respecto de aquellas, incluso si fueron dictadas por la Corte Constitucional, razón por la que no se formulará un problema jurídico respecto de estos cargos.
12. Asimismo, el accionante afirma que la norma impugnada vulnera el derecho al trabajo, previsto en el artículo 33 de la Constitución, sin embargo, no establece cuáles son las razones por las que llega a objetar una incompatibilidad con la Constitución (argumento claro); no identifica razones que se refieran a textos de la norma infraconstitucional (argumento cierto); que no se traten de razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico); por ende, tampoco muestra que sean razones de naturaleza constitucional (argumento pertinente). Por tanto, no se planteará un problema jurídico al respecto.<sup>2</sup>
13. Sobre el cargo del párrafo 5.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulnera el literal a) del artículo 19 de la ordenanza impugnada el derecho a la igualdad y no discriminación, en conexidad con el derecho al trabajo, porque exigiría un título de tercer nivel para ocupar el cargo de jefe del Cuerpo de Bomberos?**, que se analizará a continuación.
14. El accionante alega que la exigencia del requisito de tercer nivel para acceder al cargo de jefe de bomberos es discriminatoria para quienes han realizado una carrera y aspiran también a dicho cargo, pese a no tener el título universitario. Argumenta que los bomberos que cuentan con una trayectoria prolongada en el servicio se encuentran en una situación equiparable a la de aquellos que poseen un título de tercer nivel. Por lo tanto, la exigencia de este requisito académico para acceder al cargo de jefe del Cuerpo de Bomberos del cantón carecería de justificación objetiva. Entonces, corresponde a esta Corte examinar si dicha exigencia resulta contraria al derecho a la igualdad y no discriminación en relación con el derecho al trabajo, específicamente en el componente de promoción o ascenso.
15. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, la Constitución establece en su artículo 11.2: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos,

<sup>2</sup> CCE, sentencia 107-21-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 29.

deberes y oportunidades”. Y, en su artículo 66.4, distingue entre dos dimensiones del derecho general a la igualdad: el derecho a la igualdad formal y el derecho a la igualdad material.

16. En la sentencia 1041-19-JP/25, esta Corte precisó que “[e]l derecho a la igualdad formal obliga *prima facie* a tratar de manera idéntica quienes se hallen en una misma situación, y prohíbe toda discriminación de trato, es decir, toda diferenciación arbitraria o desproporcionada”.<sup>3</sup> Al respecto, el artículo 11.2 inciso segundo de la Constitución determina:

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

17. Además, la Corte ha establecido que

[u]na manera de determinar si en un caso ha existido discriminación de trato, es decir, si se ha conculcado la igualdad formal, es desarrollando un examen de proporcionalidad del trato diferenciado –fin legítimo, idoneidad, necesidad y ponderación– es decir, aplicando el conocido como test de igualdad. De manera que la lista precedente debe interpretarse como un elenco de categorías sospechosas, situaciones fácticas en las que el escrutinio del trato diferenciado debe intensificarse, o sea, debe incrementarse la carga de la argumentación de quien defiende la constitucionalidad del trato diferenciado.<sup>4</sup>

18. El accionante dirige su acusación de inconstitucionalidad al requerimiento de un título de tercer nivel en administración o materias afines en emergencias médicas y gestión de riesgos para poder acceder al cargo de jefe de bomberos, el cual consta en el literal a) del artículo 19 de la ordenanza, ya citado.
19. Esta Corte identifica que existen dos clases de destinatarios de esta norma, es decir, aspirantes al cargo de jefe del Cuerpo de Bomberos del cantón Limón Indanza, que se encuentran en situaciones comparables entre sí. Por un lado, las personas con un título de tercer nivel en administración o materias afines, en Emergencias Médicas y Gestión de Riesgos; y, por otro, los bomberos en servicio carentes de un título de tercer nivel, pero con experiencia larga, verificable y equiparable a la obtención de un título. En consecuencia, el literal a) del artículo 19 tiene como efecto el excluir de la posibilidad de ocupar el referido cargo al segundo de los grupos mencionados.

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1041-19-JP/25, 09 de enero de 2025, párr. 186.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, párr. 187.



20. Por tanto, la exigencia del señalado título de tercer nivel limitaría desproporcionadamente y *prima facie* el derecho al trabajo, en el componente de promoción o ascenso, de los aspirantes al cargo de jefe de bomberos que hayan sido parte del servicio y cuenten con experiencia equiparable u homologable: el artículo 229 de la Constitución prevé que se valorará la profesionalización de los servidores públicos, pero también señala que valorará su capacitación, responsabilidad y experiencia. Por lo que es preciso realizar un examen de proporcionalidad de la medida normativa impugnada, a partir de un nivel de escrutinio leve, pues no está involucrada ninguna categoría sospechosa.
21. Para el análisis de la proporcionalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico, debe partirse de la presunción de constitucionalidad, entendida como la suposición de que dichas normas se ajustan a la Constitución. No obstante, la fuerza de esta presunción varía en función de ciertos factores, entre los que destacan el órgano del cual emana la norma y si esta afecta o no una categoría sospechosa de discriminación. Cuando la norma es expedida por un órgano legislativo de un gobierno autónomo descentralizado la presunción tiende a fortalecerse y correlativamente el nivel de escrutinio se atenúa, siempre que no haya alguna consideración basada en derechos que en el caso concreto justifique que el escrutinio sea más severo. Sin embargo, cuando el examen de la norma involucra categorías sospechosas de discriminación, aquella presunción tiende a debilitarse y correlativamente el nivel de escrutinio se intensifica. Por consiguiente, la fuerza de la presunción de constitucionalidad dentro del examen de proporcionalidad es inversamente proporcional a la intensidad del escrutinio.
22. Sobre la naturaleza de las ordenanzas emitidas por un Concejo Municipal, este Organismo ha establecido que

[u]na Ordenanza Municipal constituye un acto normativo que emana del órgano legislativo y representativo local. [...]Este tipo de normas se caracterizan por atravesar un procedimiento deliberativo de creación que incluye, en este caso, la realización de al menos dos debates, la intervención de los miembros del concejo municipal y la posibilidad de intervención por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, de una lectura sistemática de LOGJCC se desprende que, dada la naturaleza de la norma y del órgano que la emana, las impugnaciones relativas a una inconstitucionalidad por la forma de una ordenanza municipal están sujetas al artículo 78 de la LOGJCC. [se omitió el pie de página en el original].<sup>5</sup>

<sup>5</sup> CCE, sentencia 7-21-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 26.

23. Respecto de la presunción de constitucionalidad de las normas emitidas por un órgano normativo de representación democrática, esta Corte ha señalado que

[l]a legitimidad democrática, en su origen, y el espacio institucional para la deliberación, durante su aprobación, justifican la presunción de constitucionalidad que reviste a las leyes emitidas a través del procedimiento ordinario, así como sus principios derivados de *in dubio pro legislatore* reconocido en el artículo 76 de la LOGJCC. Por este motivo, el control de constitucionalidad que realiza esta Corte siempre debe tener presente el grado de legitimidad democrática que reviste al objeto sobre el que este recae. A mayor legitimidad democrática, mayor deferencia le corresponde a este Organismo.

En esa línea, la Corte ha reiterado que, cuando es notorio que las posibilidades de discusión y participación por parte de la legislatura y la ciudadanía son menores pese a la complejidad de los asuntos que abarcan, corresponde efectuar un control más riguroso a fin de salvaguardar el principio democrático. Según la Corte, un control más exigente se justifica a fin de asegurar que las condiciones en las que se aprobó la norma no hayan imposibilitado arribar a consensos políticos necesarios.<sup>6</sup>

24. Iniciando con el examen de proporcionalidad, esta Corte considera que la exigencia de un título de tercer nivel en Administración o afines, en Emergencias Médicas y Gestión de Riesgos, para acceder al cargo de jefe del Cuerpo de Bomberos persigue un **fin constitucionalmente** válido: asegurar que sea ejercido por personas con las competencias que garanticen el interés general en lo relativo a la gestión profesional, técnica y eficiente de la administración de los servicios de bomberos, encargado de velar por la integridad física y otros derechos de la población. Dicho fin se encuentra vinculado con los derechos constitucionales de seguridad integral (artículo 3.8 de la Constitución), a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en materia de incendios (artículo 264.13 *ibid.*), y de acceso a servicios públicos de calidad (artículo 66.25 *ibid.*).
25. Por otro lado, dicha medida es **idónea** porque permite alcanzar el fin mencionado. Aquel título profesional responde a un perfil del egresado definido por competencias profesionales en evaluación de riesgos, logística y servicios básicos, preparación para la respuesta, evaluación de daños y necesidades, gestión sanitaria y reordenamiento territorial, reconstrucción social y reconducción de la respuesta.<sup>7</sup> Dicho título es un indicador válido de que el aspirante tiene las competencias profesionales requeridas para el cargo en mención, tales como la planificación de respuestas ante desastres, liderazgo operativo, coordinación interinstitucional y manejo de recursos en

<sup>6</sup> CCE, sentencia 4-23-UE/23, 28 de julio de 2023, párrs. 152 y 153.

<sup>7</sup> Este perfil ha sido identificado en algunos programas ofertados por universidades del país.

situaciones de emergencia.<sup>8</sup> La medida bajo examen, entonces, es claramente un mecanismo adecuado para el fin perseguido.

26. Respecto de la **necesidad** de la medida para satisfacer el fin en referencia, esta Corte no observa a primera vista que haya otra con el mismo grado de idoneidad que la norma impugnada y menos lesiva del derecho al trabajo en su componente de promoción o ascenso para lograr el fin perseguido. Si bien no es imposible que, a partir de un escrutinio más intenso, pudiere identificarse una medida tal —por ejemplo, algún programa de certificación de competencias, homologación de experiencia, capacitación progresiva o requisitos alternativos de formación complementaria, que podría capacitar a los aspirantes a jefe de bomberos para ejercer competentemente el rol de jefe del Cuerpo de Bomberos— se debe considerar que la norma impugnada fue prescrita por un órgano legislativo de un gobierno autónomo descentralizado: el Concejo Municipal de Limón Indanza, el que consideró que un título de tercer nivel es necesario para alcanzar el fin legítimo. Corresponde, por tanto, que esta Corte sea deferente con la elección de la medida necesaria por parte del Concejo Municipal de Limón Indanza, reconociendo, en el contexto de este análisis de necesidad de la norma, que dicho órgano actuó dentro de su margen de configuración normativa, derivado de la presunción de constitucionalidad de las ordenanzas municipales.
27. Y, en lo que concierne a la **proporcionalidad en sentido estricto**, esta Corte encuentra razonable la **ponderación** realizada por la Ordenanza, según la cual, las expectativas de los bomberos en servicio con larga experiencia deben ceder frente a la necesidad de contar con un jefe del Cuerpo de Bomberos con un título de tercer nivel específico para asegurar que las competencias de quien ocupe el cargo garanticen el interés general en la gestión profesional, técnica y eficiente de la administración de los servicios de bomberos. Este juicio de razonabilidad de la medida implica el reconocimiento del margen de configuración normativa y la presunción de constitucionalidad de las ordenanzas expedidas por gobiernos autónomos descentralizados, ya explicadas; a pesar de que, en un nivel de escrutinio más intenso —en el caso de que la expedición de la norma no haya sido hecha por un órgano

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el ya citado artículo 9 de la ordenanza, el jefe del Cuerpo de Bomberos tiene entre sus funciones: ejecutar mando, inspección y velar por que se cumplan las órdenes y directrices; presentar a consideración del Comité de Administración y Planificación para su aprobación los programas de tecnificación, formación, capacitación y profesionalización del personal; solicitar al Comité de Administración y Planificación o al Alcalde, según corresponda, la creación, función o supresión de unidades de bomberos en función de las necesidades de la comunidad; elaborar los Reglamentos, el Plan Operativo Anual y la Pro forma [sic] presupuestaria; realizar inspecciones rutinarias a los edificios públicos y privados así como a los locales comerciales del cantón y emitir por escrito las recomendaciones de seguridad contra incendios y similares que se deban aplicar en los mismos; gestionar recursos de autogestión con entidades públicas o privadas sean nacionales o extranjeras; brindar asesoramiento al Comité de Administración y Planificación en temas específicos relacionados con las diferentes actividades que realiza la Institución.

legislativo democráticamente electo o contenga una categoría sospechosa o protegida— habrían tenido que ponderarse con mayor profundidad ciertos argumentos, como que la titulación universitaria mencionada no necesariamente es garantía de la realización del fin, o que la experiencia en el trabajo de bombero bien podría constituir en determinados casos un entrenamiento suficiente para el desempeño de las funciones del cargo.

- 28.** Se concluye, entonces, que el requisito para ser jefe del Cuerpo de Bomberos del cantón Limón Indanza establecido en el literal a) del artículo 19 de la ordenanza no es incompatible con la Constitución porque no es desproporcionado respecto del derecho a la igualdad y no discriminación, conectado con el derecho al trabajo en su componente de promoción.

#### **4. 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 demanda de inconstitucionalidad **33-19-IN**.
- 2.** Notifíquese y publíquese.

Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**