

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría Profesional en Derecho Constitucional

**La competencia exclusiva de los gobiernos municipales para gestionar los servicios de prevención protección, socorro y extinción de incendios**

**Análisis de la sentencia Nro. 033-17-SIN-CC de la Corte Constitucional del Ecuador**

Luis Vinicio Cueva Coronel

Tutor: Holger Paúl Córdova Vinueza

Quito, 2023





## Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Luis Vinicio Cueva Coronel, autor de la tesis intitulada “La competencia exclusiva de los gobiernos municipales para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. Análisis de la sentencia nro. 033-17-SIN-CC de la Corte constitucional de Ecuador”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster Profesional en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador:

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Mayo de 2023

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

La demanda de inconstitucionalidad en contra de la ordenanza de la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón La Maná, resuelta por la Corte Constitucional a través de la sentencia Nro. 033-17-SIN-CC, ha permitido efectuar un esbozo del modelo de Estado de derechos y justicia, así como denotar en la praxis la forma de gobierno descentralizada a través de los niveles de gobierno, nueva forma de administración cuya labor fundamental son el asumir y gestionar las competencias exclusivas.

Las competencias exclusivas incrementan una nueva forma de ordenanza para asumir dichas competencias, la ordenanza que regula cada una de las competencias exclusivas, la cual tiene como fin el ubicarse en un lugar distinto dentro del orden jerárquico de las normas, pues tienen ubicación de rango de ley en cada uno de los territorios municipales; esto ha permitido realizar un estudio del nuevo modelo de estado descentralizado; competencias exclusivas; y, autonomía.

Se ha analizado la justicia constitucional y sentencia constitucional. La gestión de las competencias exclusivas de los gobiernos municipales en el modelo de estado descentralizado en la legislación constitucional e infraconstitucional, denotándose la remisión de los jueces constitucionales a convertirse en simples aplicadores de la ley, recayendo a mi juicio en un Estado bajo un modelo liberal-legal-positivista, sin que la Corte Constitucional cumpla con su rol primigenio el de efectuar un control integral y de unidad normativa, a fin de que, en la sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados lo que deja en vilo o tela de duda el principio fundamental de control normativo que es el de la supremacía de la constitución.

En las conclusiones remarcamos la ausencia de una interpretación auténtica, del análisis de la unidad y coherencia que permitan determinar las incompatibilidades normativas entre las normas constitucionales y las demás disposiciones del arquetipo jurídico, con el objeto defender la exequibilidad de las normas jurídicas y el cumplimiento de la constitución, lo cual perjudica el desarrollo progresivo de los derechos, y no abona al establecimiento rígido de una democracia constitucional, lo cual afecta gravemente la gobernabilidad de los territorios.

**Palabras clave:** Constitución, derechos, descentralización, autonomía, competencias, control, concurrencia, régimen, supremacía, legalidad, adscripción, constitucionalismo.

A mi esposa Ana Lucía quien, como una guerrera, ha superado adversidades que la vida le ha deparado. Gracitud por su lucha constante, que nos ha permitido construir un hogar con mucha FE.





## **Agradecimientos**

A mis catedráticos, quienes con sus generosas enseñanzas me han permitido ser multiplicador del Derecho Constitucional, compartiendo a través de mis labores diarias, con cada servidor público a quien he brindado asistencia técnica, con quienes he compartido la praxis constitucional, sin discriminación alguna, a fin de que la garantía del efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales, se logre en la consecución de un Estado de Derechos, Descentralizado.

Una deferencia al Dr. Paúl Córdova Vinueza, constitucionalista ecuatoriano e investigador, quien con sus enseñanzas y directrices se ha logrado preparar la presente investigación.



## Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero .....	17
Modelo de estado descentralizado, competencias exclusivas y autonomía .....	17
1. El modelo de estado de derechos y justicia .....	17
2. Tendencias de la constitución de derechos y justicia de 2008.....	22
3. Concepción del modelo de gobierno descentralizado .....	24
4. Las competencias exclusivas. Concepción e importancia en el modelo de estado descentralizado.....	27
5. Autonomía. Concepto etimológico .....	31
6. La Autonomía en las constituciones de la república del Ecuador (1946, 1998 y 2008) .....	33
7. La autonomía política, administrativa y financiera.....	37
Capítulo segundo .....	41
La justicia constitucional; metodología de análisis de la sentencia sobre la gestión de competencias exclusivas de los gobiernos autónomos municipales en el modelo de estado descentralizado de la legislación constitucional e infraconstitucional; métodos de interpretación constitucional .....	41
1. Herramientas metodológicas.....	41
1.1. Ubicación general de la administración de justicia ecuatoriana en el universo jurídico.....	41
1.2. El Neoconstitucionalismo .....	42
1.3. Principios y reglas .....	43
1.4. La sentencia constitucional: sus características y sus clases .....	46
1.5. Jerarquía de las normas jurídicas .....	48
2. Métodos de interpretación de las sentencias constitucionales .....	49
2.1. Método literal.....	50
2.2. Método histórico .....	50
2.3. Método teleológico.....	51
2.4. Método sistemático.....	51
Capítulo tercero .....	53
Análisis de la sentencia N.º 033-17-SIN-CC de 22 de noviembre de 2017 .....	53

1. De la competencia exclusiva de los gobiernos municipales para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios .....	53
2. Una argumentación sin metodología, norma tética o parámetro de fundamentación jurídica.....	57
3. Los criterios de la argumentación de la Corte constitucional en la sentencia .....	60
3.1 De la ley de defensa contra incendios .....	60
3.2. Las ordenanzas que legislan las competencias exclusivas de los gobiernos municipales tienen rango de ley.....	62
3.3. La autonomía .....	63
3.4. De la adscripción.....	66
3.5. El Sumak kawsay en el criterio de la Corte Constitucional del Ecuador .....	68
3.6. La Corte Constitucional del Ecuador toma como fundamento la sentencia No. C-046/04, dictada por la Corte Constitucional de Colombia .....	69
3.7. Las consultas absueltas por el procurador general del Estado .....	75
3.8. Control constitucional que debe efectuar la Corte Constitucional.....	76
3.9. La Corte Constitucional no aplicó el principio de supremacía .....	79
3.10. Test de motivación aplicada a la sentencia Nro. 033-17-SIN-CC de la Corte Constitucional de Ecuador respecto de la ordenanza de la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón La Maná.....	81
4. Reflexión final sobre la sentencia analizada.....	90
Conclusiones.....	93
Bibliografía.....	97

## Introducción

El Municipio, tal cual es concebido hoy, tiene un inusitado desarrollo desde la época romana, es aquí “como en todas las latitudes, el surgimiento del Estado está asociado al surgimiento de la ciudad y su gobierno local que le antecede, siendo los municipios la génesis de los Estados, en este aspecto”.<sup>1</sup>

Los municipios al ser las primeras entidades en la historia, desde que las sociedades deciden agruparse y formar las ciudades, se constituyen en las democracias más antiguas y en la expresión máxima del quehacer municipal en cada uno de los territorios.

La historia nos señala una fecha del primer nombramiento de alcaldes y regidores, de lo que hoy se conoce el municipio ecuatoriano, el 18 de agosto de 1534; cuarenta y dos años después del descubrimiento de América; el día en que se cumplía un año de la muerte de Atahualpa; el año en que reinaba en España Carlos V; y, gobernaba la Iglesia el Papa Clemente VII.

La presente investigación inquiriere en una cabal comprensión del nuevo modelo de Estado de derechos y justicia, con lo cual se imprime un constitucionalismo popular medio por el cual principal reconoce este Estado la supremacía constitucional como base de todo Estado y de los derechos fundamentales, de aquí que en este modelo de Estado es preciso crear un tribunal constitucional, y se debe cambiar el sistema de fuentes, debe existir un tribunal, ya no visto como negativo sino como creador de normas es decir un órgano activo; hoy en el país lo representa la Corte Constitucional.

Es así que, en el primer capítulo se aborda, el modelo de estado descentralizado; competencias exclusivas; y, autonomía. Se efectúa un análisis de las competencias exclusivas como pilar fundamental de un modelo de gobierno descentralizados, pues los municipios se transforman en gobiernos autónomos descentralizados; así también, reseñamos desde la historia la autonomía municipal, hasta obtener una visión de ella en la actualidad, conforme al modelo de estado constitucional, siempre vislumbrado el gran valor constitucional que se contiene en el preámbulo de la constitución de la república, el *sumak kawsay*.

---

<sup>1</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 0034-2007-TC”, en *caso No. 0034-2007-TC*, 7 de abril de 2009.

Si la Corte Constitucional se erige como el máximo intérprete de la Constitución, su función primordial será la de dotar de contenido esencial a los derechos consagrados en la constitución. Por ello, en el capítulo segundo, analizamos la temática de la justicia constitucional a la luz del nuevo modelo de Estado el mismo que ha provocado un cambio radical y profundo; hoy no se trata eminentemente de un gobierno de las leyes; se da primacía o preeminencia a los derechos, al desarrollo de su contenido esencial o contenido constitucional, a través de la jurisdicción constitucional, he ahí que la Corte Constitucional deviene en un rol de capital importancia en el desarrollo del estado de derechos y justicia.

En el capítulo tercero, efectuamos un análisis de la sentencia materia de investigación en el presente trabajo donde remarcamos las competencias exclusivas de los gobiernos municipales: los criterios de argumentación aplicados en la sentencia por la Corte Constitucional; y, finalmente aplicamos el test de motivación de la Corte Constitucional a la sentencia materia de nuestro trabajo.

En el marco central de la investigación y de forma concomitante se analiza la sentencia constitucional y la gestión de las competencias exclusivas de los gobiernos municipales en el modelo de estado descentralizado, en la legislación constitucional e infraconstitucional; con ello arribamos a decir que la Corte Constitucional al momento de avocar la inconstitucionalidad de normas de forma abstracta, debe ineludiblemente confrontar dichas normas con la constitución, cumpliendo el mandato constitucional contenido en el Art. 84, el cual de forma imperativa manda que, “la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades”.<sup>2</sup>

En relación a las competencias exclusivas marcamos lo particular, lo privativo de estas competencias conferidas de forma constitucional a los diferentes niveles de gobierno de entre ellos los gobiernos municipales, cuyo reconocimiento en la praxis va de la mano con la autonomía municipal, la cual no permite que ninguna función del Estado ni autoridad extraña interfiera en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, lo que marca una garantía de la autonomía.

---

<sup>2</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 84.

Remarcamos que la labor del juez constitucional no debe centrarse en el dictado de una sentencia que se aleje de aquellos principios fundamentales y de un bloque de constitucionalidad; es por ello que el presente trabajo reflexiona en la base del modo como la Corte Constitucional aborda desde la línea de la demanda de inconstitucionalidad el análisis de la ordenanza de la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón La Maná, concluyendo en la sentencia Nro. 033-17-SIN-CC, en la que se advierte la ausencia de análisis y confrontación de las normas legales contenidas en la ordenanza con las normas y principios constitucionales, y que puedan vulnerar derechos, denotándose la remisión de los jueces a convertirse en simples aplicadores de la ley, recayendo a mi juicio en un Estado bajo un modelo liberal-legal-positivista, sin que la Corte Constitucional cumpla con su rol primigenio el de efectuar un control integral y de unidad normativa, a fin de que, en la sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados lo que deja en vilo o tela de duda el principio fundamental de control normativo que es el de la supremacía de la Constitución y de la reafirmación de la democracia en toda su expresión.





## **Capítulo primero**

### **Modelo de estado descentralizado, competencias exclusivas y autonomía**

#### **1. El modelo de estado de derechos y justicia**

Es necesario, vital e importante reconocer el cambio jurídico radical producido por la constitución de la república aprobada en Montecristi; no se podrá estar inmerso en una constitución tal cual fue concebida en 1998, hoy existe un nuevo arquetipo jurídico y vale inquirir al respecto.

Es inobjetable el cambio que se ha producido en la legislación nacional y el actuar de los ecuatorianos y ecuatorianas en el desarrollo de sus actividades, desde la vigencia de la constitución de 2008, considerada una nueva constitución en la historia de nuestras constituciones.

La constitución de la república determina que el “Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”.<sup>3</sup>

Al ser un Estado de derechos, se da prioridad y suprema importancia, a los derechos de las personas, sean naturales o jurídicas; estos derechos se han revalorizado porque están altamente constitucionalizados; y, por ser de justicia, se propugna a que los derechos fundamentales puedan ser reclamados y exigidos a través de las garantías jurisdiccionales.

Hoy con la constitución se han ampliado las fuentes del Derecho, así el Art. 10 de la constitución de la república incorpora los instrumentos internacionales, es decir, los convenios, tratados, protocolos internacionales, son fundamento y razón en nuestra legislación, así como límites y vínculos (Bloque de constitucionalidad). Lo que guarda armonía con lo prescrito en el Art. 417 constitucional, relativo a que se debe resolver sobre la base de los principios *pro ser humano, pro homine*.

No se trata eminentemente de un gobierno de las leyes; se da primacía o preeminencia a los derechos, al desarrollo de su contenido a través de la jurisdicción

---

<sup>3</sup> Ecuador, *Constitución de la república del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.1.

constitucional. Para ello la Corte Constitucional como máximo intérprete de la constitución, tiene una gran labor, la de dotar de contenido esencial a los derechos a través de las sentencias que se constituyan a la postre en precedente constitucional y jurisprudencia vinculante.

La constitución de la república determina que: “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades”.<sup>4</sup>

La adecuación a la que hace referencia la norma constitucional en cuanto a lo formal se refiere a los procedimientos establecidos en la constitución de la república y material a los derechos previstos o reconocidos en la carta magna. Incluso los gobiernos municipales por mandato del Art. 240 constitucional, tienen facultad legislativa, mismas que deben cumplir con los presupuestos de la norma citada, por tanto serán leyes, ordenanzas rematerializadas, principalistas.

Julio Echeverría, en su obra “La Nueva Constitución en el Ecuador”, expresa:

El Ecuador atraviesa un proceso de transformación institucional, a través del rediseño constitucional. Un proceso de transformación constitucional, que afecta al conjunto del diseño institucional. Esta transformación se expresa tanto en la parte orgánica como dogmática de la Constitución [...] el juez en un Estado constitucional, no puede ser solamente boca de la ley, el Juez es cerebro y boca de la Constitución [...].<sup>5</sup>

El autor dimensiona la labor de un juez que hoy por hoy es un juez constitucional; sin embargo, esto va de la mano en la labor de los servidores públicos, pues el Art. 11.5 constitucional, expresa que “en materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.”<sup>6</sup> Por tanto, todas y todos en el ámbito judicial, administrativo en las entidades del Estado, tienen una labor fundamental de aplicar la constitución de la república en sus actividades diarias.

---

<sup>4</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 84.

<sup>5</sup> Julio Echeverría. “El Estado en la Nueva Constitución”, en *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, ed. Santiago Andrade U., Agustín Grijalva y Claudia Storini, (Quito: UASB/Corporación Editora Nacional, 2009), 11.

<sup>6</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 11.5

La constitución trae una obligatoriedad para todos los servidores y servidoras en general:

Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente [...].<sup>7</sup>

Esto refuerza el criterio en el dimensionamiento de la labor del juez constitucional y de la actividad dinámica de las servidoras y servidores públicos, lo que denota que la Corte Constitucional no es el único intérprete de la constitución sino el máxime intérprete de última ratio.

Este modelo de Estado de derechos y justicia ha superado el modelo *legis* y el Estado de bienestar:

Ha sometido a toda autoridad, función, acto normativo y/o administrativo a la Constitución de la República, perfeccionando los mecanismos de protección a los ciudadanos mediante garantías normativas, jurisdiccionales y de políticas públicas. Es precisamente en este sentido que todo el ordenamiento jurídico del Estado debe guardar relación con los preceptos constitucionales; surge entonces la figura del control de constitucionalidad como un elemento inseparable del concepto de Constitución [...].<sup>8</sup>

Un pilar fundamental donde se asienta el Estado de derechos y justicia lo constituye la seguridad jurídica, el cual debe ser observado desde el ámbito del modelo de estado de derechos y justicia. Marcelo F. Parma afirma que:

El *ethos del bios legista* lo constituye la seguridad jurídica. A este valor o fin del Derecho se sacrifican todos los restantes; lo fundamental es dilucidar nuestros derechos y obligaciones consagrados en las normas, para ejercer aquellos y cumplir con éstas, ajustarnos estrictamente, sin consideraciones estimativas, a la distribución concretada por el legislador [...].<sup>9</sup>

Bajo la concepción de Marcelo F. Parma, la seguridad jurídica podría ser considerada desde un doble nivel, conforme el modelo de Estado se trate: *Impropia o propiamente jurídica*. La primera, asentada en la simple legalidad, no tiene como objetivo la satisfacción de una necesidad social; se trata de una “*seguridad radical*”, que no

---

<sup>7</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 417.

<sup>8</sup> Ecuador Corte constitucional, “Sentencia No. 001-16-SIS-CC”, en caso No. 0058-11OS, 28 de enero de 2016, Registro Oficial 712, Suplemento del 15 de marzo del 2016.

<sup>9</sup> Marcelo Fernando Parma, *Vademécum de Ética Jurídica* (Mendoza: Universidad Católica de Cuyo, 2000), 40.

responde a la naturaleza humana de erradicar el temor a la inseguridad, a la imprevisibilidad y a la incertidumbre (*instinto de supervivencia*). Este nivel desconoce la necesidad en la que se asienta el orden social “de derecho”. Por su parte, el nivel que define a la *propriadamente jurídica* está fundado en la *legitimidad de la Legalidad*. Es una seguridad jurídica que nace de su establecimiento en ejercicio democrático, de la asunción de derechos y libertades fundamentales.<sup>10</sup>

La discusión respecto de la concepción de la seguridad jurídica como valor, principio, derecho o garantía en un sistema jurídico, dependerá de las instituciones reconocidas por un modelo de Estado. Así, por ejemplo, en nuestra constitución, la seguridad jurídica de los sujetos de protección, está ligada a los derechos humanos y libertades fundamentales (*pro libertatis*), conforme su vigencia, reserva de ley, prohibición de regresión o de restricción del núcleo esencial, apareciendo con contenido y fin de protección de los derechos sustanciales, en una triple dimensión.

Ante un nuevo modelo de Estado de derechos y justicia, la seguridad jurídica venida del *Estado Legis*, con la nueva constitución es reconocida como un derecho, “se rematerializa, alcanzando un estatus de ductilidad en el sistema y la capacidad de adaptación al cambio histórico social, que las doctrinas realistas racionalistas, pragmáticas y positivistas defendían hasta finales de los años 80’ del siglo anterior.”<sup>11</sup>

La Corte Constitucional de Ecuador, dota de contenido esencial a la seguridad jurídica como derecho:

Un elemento relevante de su contenido es el que las autoridades jurisdiccionales respeten la Constitución. Por Constitución se entiende tanto las disposiciones formalmente incorporadas al documento constitucional, como aquellos que materialmente pertenecen a él, por la expresa disposición de la misma, o por derivarse de un proceso de interpretación auténtica del mismo [...].<sup>12</sup>

La Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos resalta una de las dimensiones universales de la seguridad jurídica: “También se satisface por medio del

---

<sup>10</sup> “Este autor centra su criterio en lo que él considera consecuente a la justicia y fundamental para la configuración de la Seguridad Jurídica: la seguridad preventiva y cautelar. Sustenta su teoría en la crítica de Ortega y Gasset, y Helmut Coing sobre la *necesidad de orden social*. Coing desarrolla, con visión histórica, la *teoría de la seguridad jurídica* desde la garantía de paz y certeza del Derecho, en consecución con la justicia”. Cf. J.I. Mezquita del Cacho, *Teoría de la Seguridad Jurídica*: (Barcelona: Bosch, 1989), 76-92, 277 y ss.

<sup>11</sup> Liborio Hierro, “Teoría y Filosofía del Derecho”, en *Justicia, Igualdad y Eficiencia*: (Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, No.9, 2005), 129-171.

<sup>12</sup> Ecuador Corte constitucional, “Sentencia No. 114-13-SEP-CC”, en *caso No. 1121-13-EP*, 4 de diciembre de 2013.

respeto al contenido de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y la Jurisprudencia Constitucional”.<sup>13</sup>

Del enunciado se colige que “la seguridad jurídica comprende un ámbito de certidumbre y previsibilidad en el individuo, *el “saber a qué atenerse”* ante determinada situación jurídicamente relevante”.<sup>14</sup> Estas condiciones están diseñadas para impedir la arbitrariedad en las actuaciones de quien ejerce el poder público, pues su sometimiento a la constitución, marca los cauces objetivos en los cuales cumplirán las funciones también enmarcadas en un orden constitucional.

Así, la sociedad vive la garantía de mínimo de estabilidad de la situación jurídica de sus miembros, en razón de los hechos ocurridos en el pasado. “La previsibilidad le permite generar expectativas legítimas de cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado en el futuro”.<sup>15</sup> Línea de pensamiento que va de la mano en sentencias de: Colombia, C-008-17, 451-02, 618-04, y T-474-08, 772-14; Italia, sentencia 147/1986; y, Bolivia, sentencia, 10417-2015-21-AAC, 14214-2016-29-AAC.

El criterio coincide con una sentencia de la Corte Constitucional ecuatoriana, en relación a que la seguridad jurídica se desarrolla en torno a otros derechos y principios:

Implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades. Esta salvaguarda explica la estrecha relación con el derecho a la tutela judicial, pues cuando se respete lo establecido en la Constitución y la ley, se podrá garantizar el acceso a una justicia efectiva imparcial y expedita[...].<sup>16</sup>

El Estado constitucional concibe a la seguridad jurídica en su rol primigenio: “Evitar la vulneración a la seguridad del ordenamiento constitucional, capaz de garantizar

---

<sup>13</sup> La Corte constitucional del Ecuador desarrolla a la seguridad jurídica como un derecho constitucional, el cual se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. De tal forma que cualquier acto proveniente de los diferentes poderes o funciones públicas, debe ser dictado en estricta sujeción al ordenamiento jurídico nacional con la Constitución de la república a la cabeza, y debe estar enmarcado en las atribuciones y competencias asignadas a cada entidad. Cf. Ecuador Corte constitucional, “Sentencia No. 210-17-SEP-CC”, en caso No. 0386-12-EP, 5 de julio de 2017.

<sup>14</sup> Ecuador: Corte constitucional, “sentencia n.º 210-17-SEP-CC”, en caso n.º 0386-12-EP, 5 de julio de 2017.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> Ecuador Corte constitucional, “Sentencia No. 045-15-SEP-CC”, en caso No. 1055-11-EP, 25 de febrero de 2015, Registro Oficial 472, Suplemento 2 de abril de 2015.

a las personas, la certeza de contar con jueces competentes que las defiendan, protejan y tutelen sus derechos, evitando recurrir de forma incesante a las formalidades legales”.<sup>17</sup>

El nuevo modelo de Estado de derechos y justicia garantiza el máximo respeto a la constitución, tutela a su vez el respeto a los derechos reconocidos en la misma, “además de regular la organización del poder y las fuentes del derecho, genera de modo directo derechos y obligaciones inmediatamente exigibles, su eficacia ya no depende de la interposición de ninguna voluntad legislativa, sino que es directa e inmediata.”.<sup>18</sup>

## 2. Tendencias de la constitución de derechos y justicia de 2008

Las constituciones radican en esencia en el reconocimiento de las libertades, en su máxima expresión, tal como reza en la declaración de derechos de Virginia (1776) en la cual todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes; de igual forma en las garantías de los derechos y el acceso mediante mecanismos de garantías jurisdiccionales para tutelarlos; es por ello permitido concebir las visiones de la construcción de la constitución y lo que en la praxis representa, así en la palabras del constitucionalista Paúl Córdova Vinueza, expresa:

En la Constitución de 2008 encontramos prácticamente una omnipresencia del Estado en todos los órdenes; pero, como advierte Marco Navas, esto también puede ser un dispositivo que conlleve a la autodestrucción del modelo constitucional. Autores como Isaiah Berlin fueron muy enfáticos en defender la libertad negativa (este término no en el sentido peyorativo) como aquella que gozamos cada uno cuando otros no interfieren con nuestras acciones; Constant fue muy claro en señalar que ciertas libertades deben estar garantizadas frente a cualquier ataque arbitrario. Robert Alexy como uno de los elementos para definir a los derechos de libertad a la necesidad que tenemos de no ser importunados por acciones estatales para su realización, o lo que Jellinek llama ‘protecciones a través de derechos a no estorbamiento [...]’.<sup>19</sup>

La construcción de la constitución de 2008 al proclamar un Estado de derechos y justicia es único, porque no hay país alguno en la región que contenga esta declaración; es una constitución de avanzada pues está a la altura de las constituciones europeas, y contiene un gran valor constitucional como lo es, el sumak kawsay.

---

<sup>17</sup> Ecuador Corte constitucional, “Sentencia No. 0027-12-SEP-CC”, en caso No. 0355-10-EP, 6 de marzo de 2012, Registro Oficial 472, Suplemento 16 de mayo de 2012.

<sup>18</sup> Ángel Torres Maldonado, “Solución de conflictos de competencias municipales” Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 45 (2020): 211-243. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n45.08>

<sup>19</sup> Paúl Córdova Vinueza, *Derecho Procesal Constitucional*, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017), 104.

Considerar la autodestrucción del modelo constitucional por la estructura orgánica de la constitución es aceptar que aún se encuentra frente a un Estado absorbente; cabe recordar que se ha avanzado de un Estado de derecho en el cual se reconoce la clásica clasificación de los poderes del Estado, este modelo de Estado proviene de la pugna entre el poder económico y el poder político, dicho de otra manera, burguesía versus burocracia, del cual salió triunfante la burguesía, que al final termina controlando a los poderes del Estado considerándose como una “democracia absoluta”<sup>20</sup> esos rezagos aún quedan enquistados en la mente de los políticos y de los ciudadanos que aún no han recapacitado en el cambio radical producido al ponerse en vigencia la constitución del 2008, con un Estado de derechos y justicia, considerada una constitución popular de avanzada.

En suma, las libertades, garantías y su tutela están claramente reconocidas en la constitución de 2008, sin embargo, estas libertades han sido denostadas por el Estado central y por la suigéneris legislación que en nada se adecua formal y materialmente a la constitución de derechos y justicia, constituyéndose en normas declarativas de la propia constitución sin que en la praxis sean límites y vínculos del poder y persistiendo en la lucha de clases, tema anquilosado y superado en otras naciones.

El Texto Constitucional de 2008 tiene tendencias anti-libertarias que interfieren para el impulso de posiciones libres y mayores libertades jurídicas, las cuales demandan protecciones distintas con dinámicas estatales que las reconozcan y respeten para la promoción de individualidades que se encuentran rotas en esa estructura normativa. El problema también está en cómo la Constitución concibe las relaciones entre autoridad y ciudadanía, entre Estado y sociedad. De allí que, instituye un modelo que en nombre del aparato administrativo cree posible invadir y ampliar el sentido de lo público, sin delimitaciones claras y oportunas, donde se identifiquen las arenas individuales de satisfacción para los actos libres de la sociedad y los sujetos de derechos frente a los ámbitos que corresponden a la interface estatal [...].<sup>21</sup>

Lo dicho proclama un Estado entre los poderes sin interferencias, de forma general respetando una autonomía interna y externa entre ellos. La constitución de la república proclama un modelo de Estado descentralizado, en el cual el estado central, hoy como nivel de gobierno en nuestra constitución, decide entregar ciertas competencias a los demás niveles de gobierno a fin de que las gestionen y generen sus propios tributos:

---

<sup>20</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia*, (Quito: Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, 2008), 20-21.

<sup>21</sup> Córdova, *Derecho Procesal Constitucional*, 104.

Refiriéndose al proceso europeo, Häberl apunta que la Constitución se proyecta esencialmente sobre tres aspectos: en el ámbito nacional; en la demanda de descentralización del poder, que se traduce en formas federales o regionales, y en la apertura de los Estados constitucionales hacia la comunidad internacional. En realidad habría que considerar si esos tres horizontes del constitucionalismo que el profesor identifica en Europa, no están presentes también en las expresiones del constitucionalismo contemporáneo en el resto del mundo [...].<sup>22</sup>

La Constitución, al dotar de un modelo descentralizado, recoge un aporte de los estados federales, razón por la cual se ha quedado en una transición a este modelo de Estado, lo que conlleva a que el estado central absorba a los niveles de gobierno como justificación del estado unitario, invadiendo esferas competenciales tal cual como un estado absoluto: la descentralización no ha sido un límite a la centralización o al centralismo de los gobiernos de turno, sin mirar a que la constitución de 2008 se erige como una edificación de un régimen, cultura y sistema de fuentes, que dan como base a los derechos su reconocimiento sin regresividad y progresividad en el tiempo y bajo un esquema de políticas públicas que, siendo también consideradas por la constitución como normas a observarse, resultan indispensables para la labor pública.

### **3. Concepción del modelo de gobierno descentralizado**

La Constitución trae consigo, en el art. 1, la manifestación del gobierno descentralizado, ésta se puede definir como:

La descentralización es la transferencia de competencias desde el nivel central del gobierno hacia otros niveles subnacionales. También es entendida como la transferencia de poderes políticos, económicos y administrativos. Cuando hablamos de descentralización hablamos de la transferencia de poder en sus diferentes manifestaciones: en la gestión de potestades públicas, en la gestión del poder político o en la gestión de los recursos estatales [...].<sup>23</sup>

La descentralización se configura en uno de sus elementos como son los distintos niveles de gobierno tal como lo señala el art. 238 constitucional, de entre ellos los gobiernos municipales, los cuales contienen y desarrollan competencias exclusivas, que se destacan en el art. 264 de la constitución.

---

<sup>22</sup> Peter Häberl, *El Estado Constitucional*, (México: Universidad Nacional Autónoma, 2003), 44.

<sup>23</sup> Francisco Javier Guevara Ortiz, “La Descentralización del Estado Ecuatoriano en Tiempos de una Nueva Constitución” (tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2011), 30, <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2061>



La constitución señala que el Estado es unitario y éste puede ser centralizado o descentralizado:

El centralizado se caracteriza porque las funciones y atribuciones públicas están a cargo de un órgano central que da lugar a la unidad del Estado. El poder central es dominante frente a los órganos de gobierno local; en tanto que, en el descentralizado existen instituciones *intraestatales* con personería jurídica propia, autonomía administrativa, autarquía económica y política y, competencias atribuidas a cada nivel de gobierno [...].<sup>24</sup>

Lo expresado presenta una gran diferencia muy radical entre el Estado centralizado y descentralizado, denota que el nivel central o mal llamado poder central, marca absoluta distancia y diferencias al momento de entregar sus competencias a un subnivel de gobierno como son los gobiernos autónomos descentralizados, pues la autonomía de ellos evita que exista una interferencia en su administración que le es propia y particular, como un ente que gobierna con libertades en su territorio sobre la base de sus competencias constitucionales.

A decir de Furlan, el Estado descentralizado se origina como una alternativa al intervencionismo y la subsidiaridad y lo define como un “sistema complejo de instancias estatales interrelacionadas cooperativamente, en el cual el poder, las competencias y los recursos que corresponden a cada una de ellas se distribuyen de modo tal que las decisiones y las acciones públicas se adoptan y se ejecutan en el nivel que permite una relación menos mediatizada con la sociedad”.<sup>25</sup>

Pero, en las relaciones entre el gobierno central y los locales se suelen producir contradicciones entre fuerzas centrípetas o centralizadoras y fuerzas centrífugas o descentralizadoras. Maurice Hauriou sostiene que “la centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual, la nación reacciona contra el gobierno del Estado”.<sup>26</sup> “De modo que, la centralización produce, ejecuta las leyes y gestiona los servicios, por su parte, la descentralización procura llevar a la periferia la mayor suma posible de las facultades de decisión y de gestión”<sup>27</sup> a través de sus competencias exclusivas.

“Por tanto, se entiende por *competencia exclusiva* aquella capacidad jurídica reconocida, única y exclusivamente a un determinado órgano titular para conocer y

---

<sup>24</sup> Torres, *Solución de conflictos de competencias municipales*, 2020.

<sup>25</sup> Antonio María Hernández, *Derecho Municipal (Parte general)*, (México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2003), 251.

<sup>26</sup> Hernández, *Derecho Municipal (Parte general)*, 287.

<sup>27</sup> Torres, *Solución de conflictos de competencias municipales*, 2020.

decidir sobre la materia legislativa o administrativa atribuida, con prescindencia de cualquier otro órgano del Estado o nivel de gobierno”.<sup>28</sup> Las competencias exclusivas atribuidas a cada nivel de gobierno, incluido el nivel central, son el núcleo para concebir un modelo de gobierno descentralizado.

Al definir catálogos de competencias descentralizadas, consideradas exclusivas para cada nivel de gobierno, el constituyente de Montecristi pretendió, de una parte, que cada órgano o autoridad asuma la responsabilidad política y las consecuencias jurídicas de sus acciones u omisiones; y, de otra parte, que los ciudadanos distingan las instituciones encargadas de atender sus necesidades o expectativas según sus competencias y, por tanto, a quien corresponde exigir cuentas. “La articulación necesaria entre los gobiernos descentralizados y el central, opera por virtud de la definición de políticas públicas generales, orientadoras, pero no determinantes de la gestión local, dado que la autonomía política les permite adecuar la política pública general a sus específicas realidades”.<sup>29</sup>

Cabe inquirir en que las políticas públicas constituyen en la identificación de un problema social determinado, y que permite al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales a mediano y largo plazo, para así evitar desigualdades y destacar a aquellos grupos que han sido excluidos o rezagados, incorporando o reincorporando al ámbito social, productivo; restituyéndoles sus derechos.

La constitución de Montecristi a través del modelo de gobierno descentralizado superó los modelos tradicionales de estado *legis* y estado de bienestar, creando niveles de gobierno cada uno con un catálogo de competencias exclusivas, que caracterizan a este tipo de gobierno. La descentralización en el país ha marcado un principio organizador del Estado, a través del cual se visualiza el desarrollo productivo, procurando una “unidad económica que se expresa en un único orden económico-social y solidario a escala nacional, para que el reparto de las competencias y la distribución de los recursos públicos no produzcan inequidades territoriales”<sup>30</sup> en suma, es un proceso de transformación profunda que tiende a poner un nivel de gobierno con cercanía a la ciudadanía con la

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> Ángel Torres Maldonado, “Enmiendas constitucionales con incidencia en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador”, *UDLA: Revista de Estudios Jurídicos CALAMO*, No. 6 (2016): 91-105.

<sup>30</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 3.

capacidad suficiente de solucionar sus situaciones en territorio sin estar supeditados a la autorización del gobierno central.

#### **4. Las competencias exclusivas. Concepción e importancia en el modelo de estado descentralizado**

Es necesario reflexionar en las competencias exclusivas atribuidas constitucionalmente a cada nivel de gobierno; sus efectos en la praxis y sus distinciones o diferencias con los organismos estatales:

El propósito del constituyente de Montecristi radicó en blindar el ejercicio de las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno de la interferencia de cualquier otro órgano del poder público. En consecuencia, ninguna función del Estado tiene capacidad para expedir enunciados normativos o normas técnicas que limiten o invadan el ejercicio de las competencias exclusivas atribuidas a los gobiernos autónomos descentralizados. Las antinomias que se produzcan entre ordenanzas expedidas sobre materias de competencia exclusiva y otros enunciados de rango legal o reglamentario se deben resolver por el principio de competencia y no del de jerarquía; en cuyo caso prevalecen las ordenanzas, incluso sobre las de rango legal, pero están subordinadas inexorablemente a los principios y reglas constitucionales [...].<sup>31</sup>

Se sostiene la importancia de los gobiernos autónomos descentralizados en la nueva forma de gobierno descentralizado y su rol fundamental que se desarrolla a través de las competencias exclusivas que cada nivel de gobierno ejecuta en sus territorios. Son estas competencias exclusivas sobre las cuales debe existir un desarrollo inusitado del nivel de gobierno correspondiente, el desplegar sus actividades que giren en torno a ellas, no dejando de observar el plan nacional para el buen vivir (plan nacional de desarrollo), que al tenor del Art. 280 de la constitución de la república su observancia es de carácter obligatorio para el sector público.

El reconocimiento de los niveles de gobierno que trae la constitución de la república, delimita perfectamente a través de sus competencias exclusivas su campo de acción, sin que se puedan extralimitarse más allá de sus propias competencias; de ahí que, el asambleísta derivado de Montecristi blindó estas competencias, sin que órgano o entidad alguna invada las esferas competenciales de cada nivel de gobierno, esto como garantía de su autonomía, ya que cada nivel de gobierno tiene potestad legislativa acorde a sus competencias, excepto las juntas parroquiales que tienen solamente la capacidad de

---

<sup>31</sup> Torres, *Solución de conflictos de competencias municipales*, 2020.

emitir resoluciones y sus actos normativos son legislados por los gobiernos municipales, lo que confluye en el respeto irrestricto a la autonomía política, administrativa y financiera. Las antinomias a las que hace referencia el autor citado se resuelven tal como lo determina el Art. 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.

El constituyente de Montecristi plasmó en la Constitución ecuatoriana de 2008 las referencias jurídicas necesarias y pertinentes para fortalecer el principio de gobierno descentralizado, en cuyo propósito determina un catálogo de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno; atribuye facultad legislativa a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y metropolitanos; además, les reconoce autonomía política, administrativa y financiera [...].<sup>32</sup>

La constitución de la república al reconocer el modelo de estado descentralizado, dota de facultades exclusivas a los gobiernos municipales, mediante las cuales legisla sus competencias a través de las ordenanzas respectivas; recordemos que no sólo legislan las competencias exclusivas que contiene la constitución de Montecristi sino aquellas competencias que tradicionalmente se tenía con la anterior legislación la ex ley orgánica de régimen municipal, tales como: terminales terrestres, camales, cementerios, entre otras. Sostenemos que un pilar fundamental del modelo de estado descentralizado lo constituyen las competencias exclusivas y su facultad legislativa.

El Art. 269 de la Constitución de la república prescribe que, el sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, este organismo se encuentra legislado en el Art. 117 y siguientes del código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización – COOTAD-.

La norma constitucional referida en su numeral uno determina que el organismo técnico regulará el procedimiento y el plazo máximo de transferencias de las competencias exclusivas, sin embargo en la parte final del numeral hace relación a una excepción así: “Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias”.<sup>33</sup>

Esto en la praxis tiene una razón de ser, que los gobiernos municipales, inicien su gestión en sus territorios a través de las competencias exclusivas, caso contrario, estaríamos supeditados a esperar un lapso indeterminado para la transferencia de cada

---

<sup>32</sup> Torres, *Solución de conflictos de competencias municipales*, 2020.

<sup>33</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 269.

una de las competencias, lo cual contraviene la obligatoriedad de coadyuvar al cumplimiento del Buen Vivir.

Por tanto, se puede concluir que, las competencias exclusivas enmarcadas en el nuevo modelo de Estado (Art. 1 de la Constitución) y vistas las políticas públicas, constituyen el reto del nuevo desarrollo del país para alcanzar el buen vivir.

Existe un nexo causal de vital importancia entre el ejercicio de las competencias exclusivas, la facultad de legislar y el ejercicio de la autonomía política, administrativa y financiera. “El propósito que tuvo el constituyente de Montecristi, supera la tradicional consideración, hasta la fecha, de las altas Cortes, en el sentido de tener al principio de jerarquía como único criterio para superar los conflictos de competencia normativa”.<sup>34</sup>

Concomitantemente con lo expuesto, la constitución explícitamente dispone que: “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”.<sup>35</sup> Esto implica que el constituyente revistió a esos actos normativos, de un tratamiento especial, “al conferir facultad legislativa a los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, en particular cuando se trata de sus competencias exclusivas; y, esto responde a que provienen de órganos democráticos que conocen de mejor forma sus realidades locales y, por consecuencia, pueden regular con mayor precisión y especificidad que las del legislador nacional”.<sup>36</sup>

Las ordenanzas que legislan competencias exclusivas están acorde con la educación formal y material a la constitución de la república, es decir, en la parte formal se refiere a los procedimientos para su formación y en lo material que esté acorde a la garantía de los derechos establecidos en la constitución.

En consecuencia, los enunciados normativos incorporados en ordenanzas municipales hacen parte del derecho positivo y por tanto son de obligatorio cumplimiento por parte de los habitantes de su jurisdicción y deben ser observados por la propia autoridad normativa, sobre lo cual no cabe duda alguna. Sin embargo, para la mayoría de operadores jurídicos y administrativos no es clara la solución de conflictos normativos que se presentan, particularmente al regular el ejercicio de competencias exclusivas [...].<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Torres, *Solución de conflictos de competencias municipales*, 2020.

<sup>35</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 425.

<sup>36</sup> Torres, *Solución de conflictos de competencias municipales*, 2020.

<sup>37</sup> *Ibíd.*

Las ordenanzas de competencias exclusivas se incorporan al derecho positivo en razón de lo dispuesto por el Art. 425 constitucional, que en su primer inciso en el orden jerárquico de las normas reconoce a las ordenanzas municipales; la falencia que trae este primer inciso es reconocer por un lado las ordenanzas distritales y posterior en forma general al resto de ordenanzas, no especificó las ordenanzas de competencias exclusivas que difieren radicalmente por su contenido y su efecto de las anteriores, ya que la misma disposición en el inciso tercero les otorga una categorización a este tipo de ordenanzas, un rango de ley, cuyos conflictos con otras leyes se lo regulará y solucionará por el principio de competencia tal como refiere la norma constitucional. “Por tanto, las antinomias deben ser resueltas mediante el principio de competencia, puesto que la solución no se encuentra en los tradicionales principios de jerarquía, especialidad o temporalidad”.<sup>38</sup>; principio de competencia prescrito en el Art. 3 numeral 1 de la ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional.

Según el informe de mayoría presentado para segundo debate por la mesa constituyente No. 4, de la asamblea constituyente de Montecristi, denominada “De Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias” constante en el Acta No. 079 del ocho de julio de 2008, expresa:

Sobre las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos, sus facultades legislativas. Literal a). Se establecen nuevas competencias exclusivas en los diferentes niveles de gobierno, así como las facultades legislativas de cada uno de ellos en el ámbito de su competencia y territorio. Con esto, se logra avanzar en la desagregación y definición precisa de las competencias por nivel de gobierno [...]; d). Luego del correspondiente debate, se logró resolver el cambio de paradigma en la resolución de aparentes conflictos de competencia, estableciendo el criterio de competencia antes que el de jerarquía, en el afán de evitar intromisiones en el accionar de los diferentes gobiernos autónomos y desterrar la superposición de competencias y por ende el despilfarro de los siempre escasos recursos [...].<sup>39</sup>

Son las competencias exclusivas y sus ordenanzas derivadas del catálogo de competencias las que han marcado un rol vital en el modelo de estado descentralizado, pues este modelo ha superado al rol protagónico del estado unitario colocándose en los linderos del estado federal que se distingue por la descentralización política, entre cuyas características se reconoce la existencia política de unidades territoriales, como ocurre en

---

<sup>38</sup> Diego Paredes, “Los reglamentos autónomos y el principio de competencia normativa en la Constitución Política de la República del Ecuador” (tesis de Maestría en Derecho, mención en Derecho Administrativo, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2006), 47.

<sup>39</sup> Ecuador Asamblea Nacional Constituyente, “Acta No. 079”, Sumario de 8 de julio de 2008. Cf. [http://montecristivive.com/wp-content/uploads/2008/07/acta-079-08-07-2008\\_Part1.pdf](http://montecristivive.com/wp-content/uploads/2008/07/acta-079-08-07-2008_Part1.pdf).

el país con los distintos niveles de gobierno; no se está lejos de que en algún momento exista una nueva constituyente marcada por el inusitado desarrollo de la actual constitución y se supere finalmente el estado unitario y se transite al estado federal o uno estado con mayor desarrollo a acorde a la realidad estatal.

## 5. Autonomía. Concepto etimológico

Autonomía proviene del griego *autonomos*, compuesto de *nomos* que significa “ley” y *autos* que significa *propio, por sí mismo*, implica la posibilidad de darse su propia ley; para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio; es la libertad del propio gobierno otorgada a una jurisdicción política menor.<sup>40</sup>

Para Leo Rowe, la autonomía:

Es el poder de la municipalidad para determinar su política local, en todas las materias de carácter propiamente local, sin intervención de una autoridad extraña, ya sea del Estado o de una de sus divisiones; también entraña el poder para determinar los medios y métodos que deben aplicarse en las funciones de carácter más general o del Estado que éste haya delegado en manos de la municipalidad; sujetas aquellas siempre a las facultades de fiscalización del Estado, el cual, en interés del mismo, en general puede exigir un tipo mínimo de eficacia [...].<sup>41</sup>

El tratadista austríaco, Hans Kelsen, sostiene que:

En el ámbito de la administración hay normas locales definitivas, cuyo contenido no puede ser determinado por ninguna norma central [...]. Si esta alcanza un amplio grado de desarrollo, extendiéndose a determinadas competencias, de modo que resulte un orden parcial –compuesto por una multiplicidad de normas- puede hablarse de comunidades administrativas locales dentro de la comunidad jurídica estatal. Tal es el carácter de los cuerpos llamados autónomos [...].<sup>42</sup>

Los conceptos citados dan un sentido de ubicación a la autonomía, pues garantiza que ningún órgano o función estatal, ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados.

---

<sup>40</sup> Diego Giuliano, *Derecho Municipal: Autonomía y Regionalización Asociativa*, (Buenos Aires, Ediar, 2005), 46-47.

<sup>41</sup> Ángel Torres Maldonado, “Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador”, Universidad Externado de Colombia, *Revista Derecho del Estado*, No. 25 (2020). Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador\* (redalyc.org).

<sup>42</sup> Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, (México, Coyoacán, S. A. 2005), 237- 238.

Así mismo los conceptos se relacionan con la descentralización y la democracia, cuando se afirma que la descentralización es consecuencia de la democracia y si la democracia es el principio de la autodeterminación ello implica necesariamente que las normas sean creadas por los mismos que han de ser sus súbditos, con exclusión de todo influjo extraño.<sup>43</sup>

El ex tribunal constitucional del Ecuador definió a la autonomía municipal, como la: “Potestad que estos organismos ostentan para poder autonormar su gestión y ejercer sus competencias sin subordinación al poder central, tanto desde el punto de vista financiero cuando del administrativo, dentro del marco de la Constitución y de la Ley”.<sup>44</sup>

La Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en la ciudad de Quito define la plena autonomía municipal:

Significa un grado completo de actividad pública en la circunscripción territorial asignada al respectivo cantón, se relaciona a las generales atribuciones de estos gobiernos seccionales para legislarse por sí mismos; para administrarse por sí mismos y para financiarse por sí mismos en función de su propia realidad [...].<sup>45</sup>

Por su parte la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia, señala:

La norma constitucional confiere plena autonomía a los gobiernos provinciales y cantonales; es decir que las entidades municipales gozan de este atributo con amplitud, lo que les faculta expedir normas jurídicas denominadas ordenanzas. En el Art. 230 de la Carta Fundamental se dispone que la ley “cuidará de la eficaz aplicación de los principios de autonomía”. Este mandato constitucional dispone que el marco legal deba tomar muy en cuenta el alcance y significado del concepto de autonomía [...].<sup>46</sup>

La Carta Europea de Autonomía Local, dictada en Estrasburgo, el 15 de octubre de 1985, en su art. 3 dispone:

Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo sus propias responsabilidades y en beneficio de sus habitantes. 2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio secreto,

---

<sup>43</sup> Kelsen, *Derecho Procesal Constitucional*, 104.

<sup>44</sup> Ecuador Tribunal Constitucional, “Sentencia No. 0198-05-RA”, Registro Oficial 316, 19 de julio de 2006.

<sup>45</sup> Ecuador Tribunal Contencioso Administrativo de Pichincha, “Sentencia”, en *Juicio No. 446-2006-NA*, 29 de abril de 2008.

<sup>46</sup> Ecuador Corte Suprema de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, “Sentencia”, en *Juicio No. 12593-NR*, 17 de marzo de 2008.



igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos [...].<sup>47</sup>

Las definiciones dadas atribuyen a la autonomía municipal como un estatus de gobernarse por sus propias ordenanzas, ordenando así sus territorios, generando sus propios recursos como es a través de tasas y contribuciones especiales de mejoras, además de los impuestos legislados en las leyes respectivas. Es este alcance del significado de autonomía el que debe tenerse claro de forma precisa, sin entrar en consideraciones de secesión de territorio, sino por el contrario, propugnar una mejor atención de los servicios públicos desde la cercanía a la ciudadanía en cada territorio, sin injerencias ni intervencionismos extraños a las administraciones municipales.

La constitución ecuatoriana de 2008 atribuye autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos autónomos descentralizados, la que, según el artículo cinco del código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización, “comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”.<sup>48</sup>

Por tanto, “se puede definir a la autonomía municipal como la institución jurídica reconocida constitucionalmente para el ejercicio de las potestades otorgadas a las municipalidades para legislarse por sí mismas, administrarse por sí mismas y financiarse por sí mismas en función de su propia realidad e intereses locales, sin subordinación a ninguna función o autoridad extraña a ella”<sup>49</sup> tal como lo señala y resalta el Art. 6 del código orgánico de organización territorial autonomía y descentralización. Santi Romano, define a la potestad como una “situación jurídica activa en virtud de la cual su titular (órgano o autoridad pública) puede exigir o incluso imponer determinados comportamientos a otros sujetos de Derecho”.<sup>50</sup>

## **6. La Autonomía en las constituciones de la república del Ecuador (1946, 1998 y 2008)**

---

<sup>47</sup> Consejo de Europa, *Carta Europea de Autonomía Local*, Estrasburgo, 15 de octubre de 1985, art. 3, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf>

<sup>48</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 5.

<sup>49</sup> Torres, *Solución de conflictos de competencias municipales*, 2020

<sup>50</sup> José Suing, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, (Loja: UTPL. 2010.), 110.

En el Ecuador, al igual que lo hicieron otros países iberoamericanos como Cuba, Brasil, en nuestra constitución de 1946 se legisla por primera vez la autonomía municipal y en el Art. 128 textualmente se redactó:

Las Municipalidades son autónomas e independientes de las otras funciones públicas, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. La Ley determinará sus atribuciones y deberes, y podrá establecer, dentro de las normas constitucionales, distintos regímenes, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada Cantón. Los miembros de las Municipalidades serán responsables ante los Jueces respectivos por los abusos que cometan colectiva o individualmente [...].<sup>51</sup>

La codificación de la constitución de 1998, que a decir de Roberto Viciano Pastor “La norma jurídica suprema del Estado ecuatoriano aprobada en 1998 nunca fue sometida a aprobación popular y, por tanto, no puede ser considerada en puridad una Constitución”,<sup>52</sup> en su Art. 228 referente a la autonomía municipal en su parte pertinente expresaba: “Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”.<sup>53</sup>

La constitución citada expresa la plena autonomía; ¿qué pudiéramos concluir respecto de esta autonomía? Sería un eslabón importante para enlazarlo a la historia y desarrollo de la autonomía.

Por su parte, en nuestra doctrina actual, autores como Ángel Torres Maldonado, analiza este nuevo tipo de autonomía en la constitución de la república del Ecuador, vigente desde el año 2008:

El proyecto de Constitución sobre el que los ecuatorianos y ecuatorianas nos pronunciaremos en el referéndum de septiembre del 2008, sustituye el principio de plena autonomía, por el de autonomía política, administrativa y financiera. Existe una evidente contradicción entre el principio de autonomía administrativa y la regla que atribuye a un órgano rector la potestad para fijar las remuneraciones de los dignatarios, funcionarios, empleados y trabajadores de todo el sector público entre los que se encuentran, los gobiernos seccionales autónomos. La plena autonomía municipal se sustituye por una autonomía política, administrativa y financiera; el sistema de remuneraciones de dignatarios, funcionarios, empleados y trabajadores será regulado por una entidad extraña

---

<sup>51</sup> Ecuador, *Constitución de la república del Ecuador*, Registro Oficial 773, 31 de diciembre de 1946, art. 128.

<sup>52</sup> Roberto Viciano Pastor, “El Estado en la Nueva Constitución”, en *Algunas consideraciones sobre la Organización Territorial del Estado en la Constitución Ecuatoriana de 2008*, ed. Santiago Andrade U., Agustín Grijalva y Claudia Storini, (Quito: UASB/Corporación Editora Nacional, 2009), 106.

<sup>53</sup> Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art. 228.

a la municipalidad lo que afecta a la autonomía municipal; y, la planificación deberá estar subordinada al plan nacional de desarrollo. [...].<sup>54</sup>

El autor concibe como un retroceso o involución de la autonomía tal como está expresada en la actual constitución, esto significa que existe un alto grado de intervencionismo del estado central y sus organismos en la autonomía municipal, y esto se ve reflejado en el hiperpresidencialismo descrito en la actual constitución, lo que da lugar a que puedan encontrarse en una sesgada autonomía dependiente de los poderes estatales, lo cual descontextualiza la naturaleza propia de los gobiernos autónomos descentralizados.

Luis Suing Nagua, por su parte, al describir el concepto etimológico de *autonomía*, delimita a la autonomía como la posibilidad de darse su propia ley. En una definición de carácter general, nos dice que significa estado y condiciones del pueblo que gozan de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él. En este sentido autonomía equivale a autarquía. También de raíces griegas, que equivale a autogobierno. Sobre este aspecto el citado autor esboza el siguiente análisis:

La autonomía municipal no alcanza este nivel de “autonomía”, porque el ejercicio del gobierno municipal está supeditado al cumplimiento de la Constitución y la ley, con una limitación expresa y reiterada, el ejercicio de la autonomía en ningún caso permitirá la secesión del territorio nacional. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión . Es decir, la autonomía municipal no equivale a autogobierno, aunque si hay posibilidades de ejercicio de la “facultad legislativa” que también debe ser entendida en su contenido y alcance. Por ello, quizás es prudente intentar una definición de autonomía más próxima al ejercicio real de autoridad que identifica a los gobiernos autónomos descentralizados. La Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, Tratado auspiciado por el Consejo de Europa, que en relación a su aplicación España declara que se aplica a las colectividades contempladas en la legislación de régimen local, esto es, municipios, provincias e islas, establece que: Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, derecho que se ejerce por asambleas o concejos integrados por miembros elegidos por sufragio secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos [...].<sup>55</sup>

Hoy, el derecho a obtener una real autonomía aún persiste; no debemos incurrir en interpretaciones que nos pueden alejar de una realidad histórica; si bien hoy la constitución enfrenta criterios duros en relación a la autonomía, no partiríamos de una

---

<sup>54</sup> Ángel Torres Maldonado, “Autonomía, Descentralización, Participación Ciudadana y Financiación del Régimen Seccional Autónomo en el Proyecto de Constitución 2008”, *Revista Novedades Jurídicas*, Trigésima Octava, (2009): 91-105.

<sup>55</sup> Suing, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, 136-137.

contradicción, sino que diríamos que sobre la base de los derechos, la autonomía debe concebirse como la dinámica de acciones entre los órganos y entidades de la administración central y los gobiernos autónomos descentralizados, es decir, hoy coexiste una simultaneidad de vínculos, de un ejercicio concurrente, de una coordinación, para el pleno cumplimiento del valor constitucional del *sumak kawsay*.

La constitución actual (2008), no ha proscrito los derechos, por el contrario, ha reafirmado que el estado ecuatoriano es un Estado constitucional de derechos y justicia. Se sostiene también el criterio de derechos en el caso que nos ocupa para las personas jurídicas, pues existen pronunciamientos de la Corte Constitucional que a través de sus representantes legales han ejercitado sus derechos; un ejemplo de aquello son los fallos en donde se determinó que por falta de notificación al IESS se vulneró su derecho al debido proceso; o hay casos en donde empresas petroleras alegan un trato discriminatorio y la vulneración de su derecho a la igualdad. Además el Art. 11 numeral 2 de la constitución de la república, determina que: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”<sup>56</sup> y a continuación detalla algunas categorías prohibidas en relación con la prohibición de discriminar,

A partir de un *hiperpresidencialismo* instaurado en la actual constitución de la república, el régimen municipal está supeditado de forma vertical a las políticas públicas del gobierno central, en razón de lo que dispone el Art. 154 constitucional, el cual confiere competencia a las ministras y ministros de estado, para ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión. Desde todo ámbito del accionar de los municipios existirá un órgano de la administración que velará porque se cumplan las políticas públicas.

La autonomía ya no viene definida como aquella capacidad de obrar de los municipios de acuerdo a la ley y la constitución, sino además de las políticas públicas que emanen del gobierno central, en una dimensión de articulación.

No se puede dejar pasar por inadvertido que es necesario un ente regulador, de planificación, de organización en el país, pero no se debe dejar de lado la historia de los municipios que por antonomasia han sido los gobiernos municipales con sus propias capacidades legislativas y de ordenamiento territorial, han decidido en sus territorios a través de las ordenanzas, sin embargo, el concepto prístino que de autonomía de la que

---

<sup>56</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 11.2.

gozaban los municipios con el COOTAD se ha trastocado, transformándose en una autonomía supeditada a las decisiones gubernamentales en todo ámbito.

El código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización, si bien estructura el funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, también supedita su funcionamiento al organismo central, descartando que los municipios tengan un accionar propio e independiente. El código así concebido sólo faltaría que se cree un ministerio de los municipios, porque su propósito es regularlos acorde a la normativa de la administración central.

## 7. La autonomía política, administrativa y financiera

La nueva Constitución del Ecuador ha situado a la autonomía municipal bajo tres ámbitos: política, financiera y administrativa:

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales [...].<sup>57</sup>

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), define las autonomías enunciadas por la constitución:

La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional [...].<sup>58</sup>

Nótese que esta definición global de los tipos de autonomía, no se relaciona con la autonomía plena de la constitución de 1998. Es importante destacar que se mantiene el derecho a regirse mediante normas que se constituyen en las ordenanzas municipales, así

---

<sup>57</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 238.

<sup>58</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 5.

como acuerdos y resoluciones. También se conciben aspectos de responsabilidad, solidaridad, el carácter unitario del Estado sin que se permita la secesión del territorio nacional; aún conserva la no intervención de otro nivel de gobierno en la autonomía. Concibe por tanto a la autonomía como una unidad en el Estado, sin que entidad u órgano alguno pueda romper el esquema trazado en la definición; por tanto se sujetará a una autonomía si bien no intervencionista pero con un ajuste a este nuevo modelo de unidad.

Esta unidad de la autonomía paradójicamente se consolida con la definición que de servidores públicos que prescribe la Constitución de la República:

Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.

La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia [...].<sup>59</sup>

En el inciso segundo de la disposición, determina la existencia de un organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones, hoy este organismo rector lo constituye el ministerio de relaciones laborales al tenor de lo dispuesto en el Art. 51 numeral 1 de la ley orgánica del servicio público. Si la constitución concibe un organismo rector en los dos ámbitos referidos, ¿cómo se entendería la autonomía administrativa, si hay un organismo de por medio que le limita esta autonomía?; diríamos que la autonomía está supeditada a otro organismo que tome las decisiones por los gobiernos autónomos descentralizados, siendo así, no tendría razón de ser las definiciones de autonomía que contiene el COOTAD. ¿Cómo entender entonces en su real dimensión esta noble autonomía?

Cabe recordar que la constitución política de 1998 confería a los municipios, plena autonomía, sin sujeción a la administración central, a tal punto que en aquel entonces la directrices de la ex SENRES, no eran obligatorias sino que tenían el carácter de ser referenciales. Posteriormente con la vigencia de la constitución de la república de 2008 esta autonomía se transforma en sujeción al poder central, el mismo que dicta normas

---

<sup>59</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 229.

técnicas de cumplimiento obligatorio, dirigiendo desde ahí toda la administración del Estado, muy lejos de cumplir su rol de ser el generador de la gran política pública nacional a través de sus ministerios, tal como manda el art. 154 constitucional.

El accionar de los municipios debe yacer en una autonomía plena, de autogobierno, con capacidad de gobernarse con las normas constitucionales e infraconstitucionales adecuándolas a sus propias realidades territoriales, para ello se requiere legislar sin intervencionismos, sin interferencias, sin que se invadan esferas competenciales entre niveles de gobierno; la unidad territorial deviene en coadyuvar desde los distintos niveles de gobierno al desarrollo del país en toda su dimensión, contribuyendo a obtener una vida digna para todas y todos los ciudadanos.





## Capítulo segundo

# La justicia constitucional; metodología de análisis de la sentencia sobre la gestión de competencias exclusivas de los gobiernos autónomos municipales en el modelo de estado descentralizado de la legislación constitucional e infraconstitucional; métodos de interpretación constitucional

### 1. Herramientas metodológicas

Para analizar correctamente la sentencia de la Corte constitucional, vamos a partir desde la generalidad hacia la particularidad con el auxilio de las siguientes herramientas metodológicas:

- 1.1. Ubicación general de la administración de justicia ecuatoriana en el universo jurídico;
- 1.2. El Neoconstitucionalismo;
- 1.3. Principios y reglas;
- 1.4. La sentencia constitucional: sus características, sus clases;
- 1.5. Jerarquía de las normas jurídicas.

#### 1.1. Ubicación general de la administración de justicia ecuatoriana en el universo jurídico

La Constitución de la república del 2008 introdujo una nueva forma de administrar justicia: todos los jueces, de todos los niveles, tienen la obligación de administrar justicia con aplicación estricta de las normas constitucionales, este es el cambio paradigmático. Actualmente, la Constitución posee fuerza normativa vinculante.

Antiguamente, los jueces consideraban que la Constitución era inaplicable en la administración de justicia y que solo constituía una especie de adorno de nuestro sistema jurídico. Actualmente, nuestra justicia tiene otro carácter: es justicia constitucional y no se la puede concebir de otra manera.

¿Qué es la justicia constitucional? El Quinto Considerando de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, expresa: “Que, la justicia constitucional es una

herramienta eficaz e idónea para hacer realidad las exigencias del texto constitucional, para asegurar la vigencia del principio democrático y para controlar eficazmente la actividad de los poderes públicos y de los particulares”<sup>60</sup>. En palabras de Hans Kelsen: “La justicia constitucional es un medio de protección eficaz de la minoría contra las invasiones de la mayoría. El dominio de la mayoría no se hace soportable sino cuando es ejercido de manera regular”<sup>61</sup>.

Esta es la ubicación general de nuestra administración de justicia dentro del universo jurídico: ha adquirido otra connotación, está ubicada en un peldaño cualitativamente superior, en el Derecho Constitucional y, dentro de éste, muy concretamente, en la nueva corriente filosófica denominada: Neoconstitucionalismo.

## 1.2. El Neoconstitucionalismo

Para comprender el cambio cualitativo operado en nuestra administración de justicia es imprescindible analizar brevemente el significado de Neoconstitucionalismo. ¿Qué es el Neoconstitucionalismo? En sentido amplio, es una nueva forma de Filosofía del Derecho, es teoría del derecho, metodología jurídica e ideología jurídica que establece un tipo nuevo de Estado de Derecho, muy diferente al Estado de Derecho liberal.<sup>62</sup>

El Neoconstitucionalismo es un sistema jurídico-político en el que la Constitución es, efectivamente, la norma suprema del Estado, sus normas deben aplicarse directamente aún sin necesidad de otras de rango inferior, está integrado por principios y fundado sobre garantías; todo el sistema posee los medios para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos.

En este nuevo sistema, todo el poder estatal está sometido al Derecho, prima la constitucionalidad sobre la legalidad y la jurisdicción constitucional está ubicada como primera y última instancia de la vida jurídica. Es una verdadera revolución político-jurídica; sus pilares fundamentales son: la defensa radical de la dignidad, de la igualdad, de la justicia, de la solidaridad de las personas y el establecimiento de una seguridad jurídica de mejor calidad, porque se considera que sobre estos postulados debe fundarse el nuevo Derecho, denominado Derecho global.

---

<sup>60</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, Suplemento, 22 de octubre de 2009.

<sup>61</sup> Hans Kelsen, “La Garantía Jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, No. 15, (2011): 297. Traducción: Rolando Tamayo y Salmorán.

<sup>62</sup> Paolo Comanducci, “Formas del (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico: España”, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Isonomía, *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 1 (2005).

Los fines del Neoconstitucionalismo son: constitucionalizar la vida jurídica del Estado y de los sujetos, limitar el poder estatal, proteger los derechos fundamentales y ubicar a la Constitución como paradigma de un nuevo orden de valores para una nueva y justa orientación de la convivencia humana.

### 1.3. Principios y reglas

Los principios sobre los cuales se materializa la justicia constitucional los encontramos en el Art. 2 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: 1. Principio de aplicación más favorable a los derechos. Si hay varias normas o interpretaciones aplicables a un caso concreto, se debe elegir la que más proteja los derechos de la persona. 2. Optimización de los principios constitucionales. La creación, interpretación y aplicación del derecho deberá orientarse hacia el cumplimiento y optimización de los principios constitucionales. 3. Obligatoriedad del precedente constitucional. Los parámetros interpretativos de la Constitución fijados por la Corte constitucional en los casos sometidos a su conocimiento tienen fuerza vinculante. La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia. 4. Obligatoriedad de administrar justicia constitucional. No se puede suspender ni denegar la administración de justicia por contradicciones entre normas, oscuridad o falta de norma jurídica.

Nuestra Constitución contiene, valores, principios y reglas, y un valor constitucional trascendental determinado en el preámbulo de la Constitución lo constituye, el *sumak kawsay*; sin embargo debemos conocer cómo funcionan estos principios de justicia constitucional.

El tratadista Alemán Robert Alexy, en relación a los derechos fundamentales en la praxis sostiene que pueden formularse de dos maneras, “cerrada y estricta, y otra amplia y comprensiva, así tenemos como la primera puede llamarse “construcción como reglas, en tanto que, a la segunda se denomina “construcción como principios”.<sup>63</sup>

Alexy, al definir los principios, expresa:

Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los

---

<sup>63</sup> Robert Alexy, *Teoría del discurso y derechos humanos* (México: Fontamara, 2007), 72.

principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos [...].<sup>64</sup>

Una de las características que surgen del Neoconstitucionalismo, es el derecho por reglas y el derecho por principios, ambos perviven en la legislación, sin embargo conviene efectuar una diferenciación entre reglas y principios.

Respecto de la diferencia entre reglas y principios, Robert Alexy efectúa una primera consideración:

Tanto las reglas como los principios son normas porque ambos dicen lo que debe ser. Ambos pueden ser formulados con la ayuda de las expresiones deónticas básicas del mandato, la permisón y la prohibición. Los principios, al igual que las reglas, son razones para juicios concretos de deber ser, aun cuando sean razones de un tipo muy diferente. La distinción entre reglas y principios es pues una distinción entre dos tipos de normas [...].<sup>65</sup>

Las reglas y los principios son normas con diferente contenido: la reglas se aplican al todo o nada y se agotan por su sola aplicación y en su construcción tienden a dar solución o pretenden tener una solución para toda situación jurídica dada; mientras que los principios contienen cierto grado de generalidad y no se agota en su aplicación en razón de la definición dada por el tratadista Alemán: son mandatos de optimización que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes, es por ello que, siempre serán aplicados para los casos concretos o particulares que se presenten, buscando las soluciones concretas, especialmente en casos difíciles, en donde las reglas no solucionarían con su sola aplicación y subsunción. En suma, las reglas se subsumen a los hechos del caso, mientras que los principios argumentan, cuya aplicabilidad puede efectuarse a través de la fórmula del peso o de la ponderación.

Concebidos las reglas y los principios en su acepción, es necesario abordar una segunda diferencia en su aplicación para la decisión que adopten los jueces en sus sentencias y que hoy por hoy todos son jueces constitucionales, este análisis lo ha efectuado la Corte constitucional en varias de sus sentencias.

---

<sup>64</sup> Robert Alexy, *Los derechos constitucionales y el sistema jurídico* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), 86.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, 83.

Puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional [...].<sup>66</sup>

Corresponde a los jueces diferenciar la solución cuando se encuentran en un conflicto entre reglas o colisión de principios, cabe aclarar que, en las reglas habrá conflicto o contradicción, que pueden tener soluciones contradictorias y ambas habilitadas, mientras que los principios colisionan y se trata de determinar qué principio se aplica en prevalencia de otro en tensión.

Robert Alexy concluye que cuando existe un conflicto entre reglas “sólo puede ser solucionado o bien introduciendo en una de las reglas una cláusula de excepción que elimina el conflicto o declarando inválida, por lo menos, una de las reglas”.<sup>67</sup> Por otro lado es pertinente aplicar las reglas de solución de antinomias, al tenor de lo que prescribe el Art. 3 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Las colisiones de los principios se solucionan de diferente manera que las reglas:

Cuando dos principios entran en colisión —tal como es el caso cuando según un principio algo está prohibido y, según otro principio, está permitido— uno de los dos principios tiene que ceder ante el otro. Pero, esto no significa declarar inválido al principio desplazado ni que en el principio desplazado haya que introducir una cláusula de excepción. Más bien lo que sucede es que bajo ciertas circunstancias uno de los principios precede al otro. [...]<sup>68</sup>.

Las reglas y principios en la praxis difieren en su aplicación, mientras que en las reglas pueden invalidarse o dejarse sin efecto una de ellas, en los principios *preceden* para aplicar uno de ellos sin que el otro principio pierda eficacia; observancia máxima que los jueces constitucionales al momento de resolver deben observar como guardianes directos de la Constitución de la República.

En conclusión, hemos abordado el tema de las reglas y principios debido a que los jueces constitucionales al momento de resolver, podrán hacerlo aplicando un proceso de subsunción de los hechos fácticos o la argumentación en caso de tensión de principios;

---

<sup>66</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 046-13-SEP-CC”, en *Juicio No. 1538-11-EP*, Registro Oficial 77, 10 de septiembre de 2013.

<sup>67</sup> Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, 88.

<sup>68</sup> *Ibíd.*, 89.

no es lo mismo abordar un tema de inconstitucionalidad bajo la égida de normas-reglas o aplicar normas-principios.

#### **1.4. La sentencia constitucional: sus características y sus clases**

Uno de los pilares fundamentales de la justicia constitucional lo constituyen las sentencias. Habíamos expresado que hoy por hoy todos los jueces son constitucionales y un aspecto trascendental de su labor es, el análisis y argumentación de las sentencias en los casos que se presentan para resolver, considerando como un deber ineludible y primordial del Estado el garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los tratados e instrumentos internacionales; en palabras de Hernán Salgado Pesantez, las sentencias constitucionales tiene una finalidad:

Tales cuestiones de por sí trascendentes van a ser materia de los fallos constitucionales y transmiten a éstos una particular importancia dentro de un Estado democrático de Derecho. Empero, las sentencias de los tribunales y cortes constitucionales no pueden bloquear el desarrollo institucional ni frenar el avance progresivo de los derechos humanos; su finalidad es el fortalecimiento de la democracia, pues es, precisamente, este fin el que legitima a la justicia constitucional [...].<sup>69</sup>

En materia de control de constitucionalidad de normas, las sentencias clásicas serían: las estimatorias también llamadas típicas; y, atípicas denominadas desestimatorias, que a la postre declararían la *inexequibilidad* o *exequibilidad* de la norma o normas impugnadas, respectivamente.

Las sentencias típicas “son las que declaran la inconstitucionalidad de un precepto (sentencias «admisorias» o «estimatorias », y las que rechazan el acuse de inconstitucionalidad («desestimatorias»)”.<sup>70</sup>

En la instrumentación de sentencias atípicas, aquellas que no se adecuan dentro de la anterior categoría de fallos admisorios o desestimatorios de planteos de inconstitucionalidad de normas, tenemos: sentencias interpretativas; sentencias manipulativas; sentencias exhortativas; sentencias escalonadas.

Cabe reflexionar respecto de una acepción de sentencia constitucional:

---

<sup>69</sup> Hernán Salgado Pesantez, “Los Efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional del Ecuador”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, No. 11, (1981): 357-368.

<sup>70</sup> Néstor Pedro Saguéz, “Efectos de las Sentencias Constitucionales en el Derecho Argentino”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, No. 12, (2008): 336.

La sentencia constitucional es —ante todo— acto procesal, decisión de un colegio de jueces que pone término a un proceso. Pero además es también, y en un grado eminente, actividad dirigida a la interpretación e integración creadora del Derecho, a esa interpretación creadora de la que el profesor Paul A. Freund, de la Universidad de Harvard, dijera, con acertada expresividad, que implica siempre una inevitable tensión entre la vitalidad y la técnica, entre la pasión y la simple pericia. Y desde luego, en tercer lugar, la sentencia constitucional es todavía algo más: es, indefectiblemente, decisión política, acto de un poder en dialéctica con los demás poderes del Estado [...].<sup>71</sup>

Si existe una imbricación entre lo técnico, jurídico, político y subjetivo, cabe reflexionar en la relación de la moral y el Derecho:

El Derecho tiene *rasgos convencionales* que proceden de que es promulgado debido a la decisión de un legislador político quien puede cambiarlo a su arbitrio esta dependencia de la política explica el carácter instrumental del Derecho. Mientras las normas morales siempre son un *fin en sí*, las normas jurídicas habitualmente son de hecho *medios* para los fines políticos. El Derecho está de este modo situado entre la política y la moral. En tanto que las normas morales sirven solo para la resolución imparcial de los conflictos de la acción, las normas jurídicas también se emplean para la realización de programas políticos; los fines colectivos y las medidas implementadoras de la política agradecen su fuerza obligatoria a la forma jurídica. Existe por lo tanto una interconexión entre el Derecho, la moral y la política. Mientras las reglas morales expresan lo que está en interés de todos, las normas jurídicas regulan lo que está en interés de una comunidad determinada. Las normas morales llevan a una *comprensión* motivada racionalmente; en tanto las normas jurídicas nos conducen a un *acuerdo* motivado también racionalmente. [...].<sup>72</sup>

Es indefectible que el juez al momento de resolver tiene una particularidad actuación en función de la relación entre la moral y el Derecho, sus resoluciones serán el resultado de esta actividad, en palabras de Günther Habermas, nos parecen relevantes: primero, haber establecido desde un punto de vista sociológico que se hallan en una relación de complementariedad; y, segundo, haber visto con toda claridad que las normas jurídicas no solo traducen intereses morales, sino además éticos y pragmáticos.<sup>73</sup>

Sobre esta base la Corte constitucional ha determinado los efectos de las sentencias constitucionales: “En ese sentido, la doctrina y jurisprudencia constitucional comparada reconocen y clarifican los efectos que podrían tener las sentencias en materia

---

<sup>71</sup> Ángel Garromena Morales, “Las Sentencias Constitucionales”, *Revista de Derecho Político*, No. 11, (1981): 7.

<sup>72</sup> David Sobrevilla, “La Concepción Harbesiana de Derecho”, *DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho*, No. 30 (2007): 567-569.

<sup>73</sup> *Ibíd.*

de garantías como en control de constitucionalidad. De manera general en acciones de control constitucional los efectos son erga omnes, mientras que, en garantías, inter partes”<sup>74</sup>.

De los efectos de las sentencias resulta una clasificación: a) *Efectos inter partes*: es decir, que vinculan, fundamentalmente a las partes del proceso. b) *Efectos inter pares*: una sentencia de esta naturaleza supone que la regla que ella define debe aplicarse en el futuro, a todos los casos similares. c) *Efectos inter comunis*: efectos que alcanzan y benefician a terceros que no habiendo sido parte del proceso, comparten circunstancias comunes con los peticionarios de la acción. d) *Estados de cosas inconstitucionales*, por la cual ordena la adopción de políticas o programas que benefician a personas que no interpusieron la acción de tutela, como lo es el caso de las acciones afirmativas.

### 1.5. Jerarquía de las normas jurídicas

El sistema jurídico fue creado para establecer el orden en la sociedad y el sistema mismo posee un orden interno y externo; ese orden está determinado por la jerarquía de las normas jurídicas, orden jerárquico que se lo debe observar fielmente por mandato constitucional.

El art. 425 de nuestra Constitución establece el orden jerárquico normativo en la forma siguiente:

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados [...]. 75

---

<sup>74</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 031-09-SEP-CC”, en *Juicio No. 0485-09-EP*, 24 de noviembre de 2009, Registro Oficial 628, Suplemento, 27 de enero de 2012.

<sup>75</sup> Ecuador: *Constitución de la República*, art. 425.



Para administrar justicia constitucional correctamente, este es el instrumento jurídico que debió ser aplicado en el caso que aquí analizamos y que, lamentablemente, no lo fue. Nuestra Corte constitucional, en unos de sus dictámenes, ha dicho:

No se puede pretender iniciar siquiera con un control de la constitucionalidad mínimamente serio sin hacer mención al contenido del art. 424 de la Carta Magna, base de la jerarquía normativa del escenario constitucional ecuatoriano. El citado artículo, en su primer inciso prescribe: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”. Como se aprecia, este inciso afirma la superioridad instrumental de la Constitución respecto del resto de fuentes en el Ecuador. Es decir, a partir de tal consagración son definidos los estratos esenciales del escenario jurídico nacional. Más sin embargo, fiel a la matriz propia del neoconstitucionalismo latinoamericano, en la que se asienta nuestra Norma Fundamental, el segundo inciso del mismo art. 429 nos dice: “La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público [...]”.<sup>76</sup>

De lo expuesto se infiere que, los jueces constitucionales al utilizar las normas constitucionales como herramientas radicales en sus sentencias, resguardan la materialización de la constitución en la praxis, pues se debe considerar que, mientras más garantistas demostramos ser, cumpliremos con el deber primordial del Estado prescrito en el Art. 3 constitucional. En caso contrario si inobservamos este garantismo supremo, las sentencias serán inadecuadas, carentes de absoluta garantía constitucional.

## **2. Métodos de interpretación de las sentencias constitucionales**

Con la implementación del nuevo constitucional, la Corte Constitucional tradicionalmente ha venido utilizando algunos métodos de interpretación constitucional según sea el caso en estudio, con el objeto de dar contenido esencial a las normas de rango constitucional, siempre en la consideración de la constitución de la república como norma máxima, de la cual se desarrollan toda las leyes infraconstitucionales, guardando conformidad formal y material.

La interpretación es entendida como el dar sentido a un texto, en el caso que nos ocupa, al texto normativo, en otros términos, será otorgar un significado lingüístico, para

---

<sup>76</sup> Ecuador Corte Constitucional para el período de transición, “Dictamen No. 0002-09-DTI-CC”, en *caso No. 001-18-TI*, 10 de marzo de 2009.

una cabal comprensión y que en la praxis resulte la solución a un caso concreto; será entonces la función de los jueces constitucionales realizar un sentido interpretativo de los derechos consagrados en la Constitución, por lo que se encuentran frente a la interpretación constitucional.

Existen varios métodos que se han venido aplicando a la interpretación, sin embargo siempre quedarán en la generalidad, pues no hay un método taxativo que como fórmula se aplique al caso concreto, por lo que los métodos no serán suficientes por lo que en la práctica se complementan con otros criterios o sistemas interpretativos para tener certeza en la seguridad de que los principios constitucionales son perfectamente aplicables, los cuales coadyuvan a dar solución a cada situación fáctica que se presente frente al contenido de la constitución.

Entre los métodos de interpretación tenemos: el literal, el histórico, el teleológico y el sistemático.

### **2.1. Método literal**

Este método se basa en la interpretación gramatical del texto, en el sentido de las palabras y es considerado de vital importancia en la interpretación en general porque constituye su punto de partida. Existen casos en los que la interpretación literal es tan clara y terminante que no se requiere recurrir a otros métodos, la simple literalidad del texto arroja un resultado decisivo.

En palabras de Pérez Escobar: “El intérprete para descubrir el verdadero sentido de la norma constitucional o legal debe acudir, en primer lugar, al sentido expresado por las propias palabras empleadas en el texto, ya que las palabras son el vehículo de expresión de las ideas”.<sup>77</sup>

Será entonces este método el más adecuado en la interpretación y que nuestra Corte Constitucional lo ha venido utilizando generalmente.

### **2.2. Método histórico**

Conocido también como método originalista, este considera a los antecedentes históricos, costumbres en los que se desarrolló la norma, que para el caso de la

---

<sup>77</sup> Jacobo Pérez Escobar, *Derecho Constitucional Colombiano*, (Bogotá: Editorial Temis, 2014), 102.

interpretación constitucional requiere además investigar la historia del constituyente de Montecristi de 2008 en la cual se da origen a la nueva constitución que nos rige, para conocer el pensamiento que recorre a la constitución, que como ya hemos dichos tiene un corte europea, constituyéndose en una constitución de avanzada.

Para Younes Moreno: “el método histórico consiste en recurrir, para el efecto de desentrañar el sentido de una norma, a la intención o espíritu claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento”.<sup>78</sup>

### 2.3. Método teleológico

Es el método mediante el cual la aplicación de un texto legal requiere una previa identificación del propósito que la norma busca proteger, que no corresponde a la intención del legislador sino al valor protegido por el sistema jurídico, a la finalidad derivada de la norma. En la interpretación constitucional es muy utilizado este método, debido a que los valores y principios que conforman el texto constitucional suponen una interpretación teleológica, máxime si se está frente al ejercicio de los derechos fundamentales.

Piccato Rodríguez nos dice: “Aquí lo que se pretende es hallar el propósito perseguido con la creación de una norma para que su interpretación resulte en una aplicación que logre o tienda a lograr esos objetivos”.<sup>79</sup>

### 2.4. Método sistemático

Este método permite interrelacionar diferentes preceptos, considerando que todos forman un sistema normativo.

Para López Medina este método consiste, “en la identificación de una o varias normas, fines, valores o principios constitucionales que tienen mayor abstracción y en los que se plasma objetivos morales y políticos de signo más universal y consensuado”.<sup>80</sup>

Estos son los métodos tradicionales para interpretar la Constitución en la resolución de casos, podríamos decir que dependiendo de la dificultad del caso se aplica

---

<sup>78</sup> Diego Younes Moreno, *Derecho Constitucional Colombiano*, (Bogotá: Legis Editores, 2014), 102.

<sup>79</sup> Antonio Piccato Rodríguez, *Teoría del Derecho*, (México: Iure Editores, 2006), 213.

<sup>80</sup> Eduardo López Medida, *Interpretación Constitucional*, (Bogotá: Editorial Consejo, 2006), 39.

uno u otro, como bien llama la doctrina dependiendo de si se está frente a un caso fácil o a un caso difícil. Cuando estamos frente a un caso que con tan solo remitirnos al texto constitucional de manera literal hallamos solución, podemos decir que nos encontramos frente a un caso fácil, pero cuando la simple literalidad del texto no nos permite dar solución definitiva al caso es necesario remitirnos a otros métodos y es cuando nos encontramos frente a los casos difíciles, no quiere decir ello que la decisión tenga que ser apartada de la norma sino que se debe hacer un razonamiento jurídico profundo, ya sea sobre el origen de la norma, el fin de la norma o del sistema normativo en conjunto para poder establecer la mejor decisión. En los casos difíciles, según Dworkin, los jueces dictan sus decisiones en términos de las normas preexistentes e intentan un razonamiento deductivo a partir de estas; pero el ejercicio de la interpretación constitucional ha dejado notar que tal vez los métodos tradicionales de interpretación no son suficientes para dar solución a los casos difíciles, por lo que ha sido necesario remitirse a técnicas de interpretación adicionales como la ponderación de derechos para poder dar solución a estos casos.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Daisy Yolima Espitia Rincón, *La Interpretación Constitucional y su evolución en las sentencias de la Corte Constitucional Colombiana*, (Tesis de pregrado, Universidad Católica de Colombia, 2016), 16-17.

## Capítulo tercero

### **Análisis de la sentencia N.º 033-17-SIN-CC de 22 de noviembre de 2017**

Como metodología de análisis de la sentencia materia del tema de tesis, se reflexionará en relación a la competencia exclusiva determinada en el Art. 264 numeral 13 de la Constitución de la República, competencias determinadas para los gobiernos municipales; de la *gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios*; además se analizará en relación a las distintas instituciones jurídicas que toma como fundamento para su *ratio decidendi*; y, se aplicará el test de motivación a la sentencia en ciernes en sus tres dimensiones: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Por otro lado se analizará si la Corte constitucional aplicó alguna metodología, principio o parámetro para analizar y obtener una correcta argumentación y fundamentación de las competencias exclusivas; así podemos plantear el siguiente problema jurídico sobre el cual girará el análisis de la sentencia: ¿La Sentencia de la Corte constitucional analizó bajo los principios y argumentos constitucionales la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; o simplemente razonó bajo un control de simple legalidad? Bajo este esquema se definirán argumentos de la decisión para finalizar con una valoración crítica y posición frente al tema de tesis.

#### **1. De la competencia exclusiva de los gobiernos municipales para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios**

La Constitución de la república confiere un catálogo de competencias exclusivas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, esto a partir de la promulgación de la constitución mediante su publicación en el Registro Oficial N° 449 de 20 de octubre de 2008.

La competencia exclusiva de los Gobiernos Municipales respecto al cuerpo de bomberos, la encontramos en la Constitución de la República: “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, numeral 13 del art. 264.

Esta competencia se encuentra desarrollada en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que en su inciso cuarto del art. 140 prescribe:

La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia. Para tal efecto, los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos [...].<sup>83</sup>

La sentencia de la Corte constitucional materia del presente trabajo, no aborda un análisis de las competencias exclusivas, principio fundamental para entender y comprender el modelo de Estado en el cual nos desarrollamos. La Constitución de 2008 establece que, el Ecuador se gobierna de manera descentralizada; un nuevo modelo de descentralización caracterizado por algunos elementos: se definen competencias exclusivas por niveles de gobierno, incluido el nivel nacional; se reconoce la existencia de competencias concurrentes, adicionales y residuales (privativas) que alimentarán el proceso de descentralización; se establece una nueva institucionalidad responsable del proceso de descentralización, el Consejo Nacional de Competencias, integrado por representantes de la Función Ejecutiva y de los GADs; la descentralización es obligatoria, definitiva y la transferencia de competencias se realiza de manera progresiva, en el entendido de que no sólo se transfiere la competencia exclusiva sino que el Consejo Nacional de Competencias regulará y establecerá la capacidad operativa y el coste de la competencia.

Estos elementos enunciados caracterizan al gobierno descentralizado que entró en vigencia con el advenimiento de la Constitución del 2008; sin embargo la Corte constitucional tampoco hace referencia a las competencias exclusivas, ni como análisis o definición; al efecto ensayamos una definición en el primer capítulo, pero es menester retroalimentar la definición, para ello el Consejo Nacional de Competencias ha señalado: “Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.”<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Ecuador, *COOTAD*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 140.

<sup>84</sup> Ecuador, *Estatuto Orgánico por Procesos del Consejo Nacional de Competencias (CNC)*, Registro Oficial 61, Edición Especial, 18 de octubre de 2013.

De la definición dada, existen dos elementos sustanciales que deben considerarse: 1) que la competencia exclusiva corresponde a un solo nivel de gobierno; y, 2) la gestión de la competencia exclusiva puede realizarse de manera concurrente.

El primer elemento requiere del reconocimiento de ser un nivel de gobierno y la Constitución de la república al efecto dispone: “Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.”<sup>85</sup>

Es por ello que las competencias exclusivas les corresponde sólo a los niveles de gobierno, esto como materialización del modelo de gobierno descentralizado; por tanto, qué hace la Corte constitucional analizando en la sentencia materia de investigación en el presente trabajo, la Ley de Defensa Contra Incendios, así como consultas absueltas por el Procurador General del Estado, para concluir de forma sui generis que es al propio cuerpo de bomberos el que le corresponde gestionar la competencia exclusiva constitucional, asignada por la Constitución de la república a los gobiernos municipales.

Entonces si la Constitución otorga competencia exclusiva al gobierno municipal para, gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, en cuyo propósito le reconoce facultad legislativa, y la misma constitución ordena que se considerará el principio de competencia cuando se trate de aquellas competencias consideradas exclusivas para los gobiernos autónomos descentralizados, por qué una ley preconstitucional -Ley de Defensa Contra Incendios expedida en 1975- cuando no existía la más lejana intención que la competencia exclusiva en referencia sea gestionada por el gobierno municipal, tiene preeminencia y se superpone sobre la propia Constitución de la República.

Cabe relieves que la Corte constitucional, ha sentado una línea de pensamiento en relación a una competencia exclusiva, para el caso que nos ocupa, nos remitimos a la demanda de inconstitucionalidad de las ordenanzas que reglamentan el uso del espacio aéreo por parte de los Municipios, y ha expresado en su línea de pensamiento:

El Estado, a través del Gobierno Central tiene competencias exclusivas sobre el espectro radioeléctrico y el régimen especial de telecomunicaciones. Dispone del derecho de administrar, regular y controlar los sectores estratégicos de telecomunicaciones y espectro radioeléctrico, lo cual incluye la potestad para emitir políticas públicas, planes y normas técnicas nacionales de cumplimiento en todos los niveles de gobierno. La gestión, entendida como la prestación del servicio público de telecomunicaciones se lo realizará conforme a las disposiciones constitucionales y a lo establecido en la presente Ley.

---

<sup>85</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 238.

Tiene competencia exclusiva y excluyente para determinar y recaudar los valores que por concepto del uso del espectro radioeléctrico o derechos por concesión o asignación que correspondan. En este sentido, bajo la concepción clara del control y regulación del espectro radioeléctrico por parte exclusiva del Estado central [...].<sup>86</sup>

En conclusión, ¿cuál es la razón para que la Corte constitucional no aplique el mismo argumento o razonamiento esgrimido en la cita arriba mencionada, al analizar la demanda de inconstitucionalidad de la competencia exclusiva para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. No cabe duda que el análisis de esta sentencia podría tener otra connotación.

En relación al segundo elemento propuesto, relacionado a la gestión de la competencia exclusiva, si la competencia puede realizarse de manera concurrente; la propia constitución reconoce que: “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”.<sup>87</sup>

La concurrencia se define: “Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.”<sup>88</sup>

Vale anotar que la Constitución de la república trae una única competencia exclusiva que se la gestiona de forma concurrente entre el Ejecutivo y los Gobiernos Municipales, tal es, los registros de la propiedad, y el Art. 265 constitucional, dispone: “El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.”<sup>89</sup>

La pregunta que se formula es: ¿los cuerpos de bomberos al obtener todas las prerrogativas en la competencia exclusiva de gestión de incendios, podrán ejercerla de forma concurrente con otros niveles de gobierno?, la respuesta es no, porque la titularidad de la competencia exclusiva por mandato constitucional le corresponde a los gobiernos municipales, y es esta titularidad la que permite viabilizar la concurrencia de las competencias exclusivas.

---

<sup>86</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 001-17-SIN-CC”, en *caso No. 0032-16-IN*, 18 de enero de 2017, Registro Oficial 911, Edición Especial, 21 de febrero de 2017.

<sup>87</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 260.

<sup>88</sup> Ecuador, *Estatuto Orgánico por Procesos del CNC*, b.- “Glosario de Términos”.

<sup>89</sup> Ecuador, *Constitución de la república del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art.265.



En este orden de ideas, la Corte constitucionalidad no aplicó ninguna metodología, principio o parámetro para analizar y obtener una correcta argumentación y fundamentación de las competencias exclusivas.

## **2. Una argumentación sin metodología, norma tética o parámetro de fundamentación jurídica**

El deber primordial del estado se constituye en garantizar los derechos contenidos en la constitución y en los instrumentos internacionales y debe hacerse efectivo en materia judicial, constitucional, entre otras, en sus decisiones a través de las sentencias; los jueces y juezas no se legitiman al momento de tomar posesión y ejercer sus cargos sino, en el instante que dictan sus sentencias, de ahí que, las diferentes cortes a nivel mundial han desarrollado criterios y razonamientos para aplicar de manera correcta y efectiva la argumentación, fundamentación y motivación.

En la labor de los jueces constitucionales está la obligación de elaborar un análisis de fondo del caso concreto que sobrepasando los límites del mero ritualismo y formalidad, permita constatar adecuadamente si el caso concreto cuenta con los elementos suficientes y adecuados y eficaces en la vía constitucional.

Es necesario entonces abordar un análisis de la argumentación efectuada por la Corte constitucional de la sentencia materia de la presente investigación; un análisis desde la norma constitucional hacia los fundamentos jurídicos que caracterizan las competencias exclusivas.

La Corte constitucional en sus reiteradas sentencias y a fin de motivar las resoluciones que son objeto de sus competencias, ha tomado como primer elemento de la motivación la razonabilidad, “que consiste en que las decisiones emitidas por la autoridad competente deben ser fundamentadas no solo en los principios constitucionales y en normas infra constitucionales sino que también deben ser sustentadas enmarcándose en la naturaleza del proceso. La Corte constitucional, ha señalado que este parámetro hace referencia a la determinación de fuentes que el juzgador utiliza como fundamento de la resolución judicial”.<sup>90</sup>

De lo expuesto, se vuelve necesario e imperioso el adecuado fundamento de la decisión en normas constitucionales, legales o jurisprudenciales que guarden pertinencia

---

<sup>90</sup> Ecuador, Corte Constitucional, “Sentencia No. 223-18-SEP-CC”, en *caso No. 1830-16-EP*, 20 de junio de 2018, Registro Oficial 54, Edición Constitucional, 9 de julio de 2018.

con la acción puesta en conocimiento y la correcta identificación de las fuentes de derecho en las que se funda su competencia, razonamientos, afirmaciones y decisión.

Bajo este principio de razonabilidad debe comprenderse y así debió hacerlo la Corte constitucional, que no se transfiere la competencia exclusiva como tal, para ello los gobiernos municipales ya son titulares de estas desde la promulgación de la Constitución de 2008, se constituyen por tanto en absolutos poseedores y tenedores de las competencias. Al efecto vale disgregar en relación a la siguiente absolución de consulta por la Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial N.º 77 de 10 de septiembre de 2013, a saber:

En atención a los términos de su consulta se concluye que, las Municipalidades ya son titulares de las competencias exclusivas que les asignan los artículos 264 de la Constitución de la república y 55 del COOTAD, entre ellas la de regular, autorizar y controlar la explotación de áridos y pétreos, por lo que no se requiere efectuar una transferencia de dichas competencias, mediante la suscripción de convenios. Sin perjuicio de aquello, se debe aplicar el procedimiento que incluye la elaboración de un informe sobre el estado de situación de la ejecución y cumplimiento de competencias, además de un informe sobre la capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados, en base de los cuales el Consejo Nacional de Competencias debe implementar el procedimiento y plazo para que esos gobiernos autónomos asuman de manera efectiva la competencia materia de su consulta, conforme lo dispone el artículo 10 del Reglamento Especial para la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos [...].<sup>91</sup>

La consulta refiere algunos aspectos que permiten viabilizar el desarrollo de la competencia, *la elaboración de un informe sobre el estado de situación de la ejecución y cumplimiento de competencias, además de un informe sobre la capacidad operativa*. Por tanto, corresponde al Consejo Nacional de Competencias establecer si estos presupuestos se cumplen; sin embargo la consulta no hace referencia a otra forma de asumir la competencia tal como lo determina la Constitución de la República, la cual refiere lo siguiente:

El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones: 1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias [...].<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Ecuador Procuraduría General del Estado, *Oficio No. 14121*, 30 de junio de 2013.

<sup>92</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, art. 269.

Los gobiernos municipales que acrediten su capacidad operativa asumen de forma inmediata su competencia exclusiva, para lo cual el Consejo Nacional de Competencias deberá establecer técnicamente dicha operatividad.

Esta primera aproximación a la temática lleva necesariamente a precisar los conceptos de las facultades que no son otras que las atribuciones que permiten el ejercicio de las competencias, así está prescrito en el Art. 116 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

**RECTORÍA:** Capacidad de emitir políticas públicas.

**PLANIFICACIÓN:** Establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias y acciones.

**REGULACIÓN:** Emitir la normativa necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y el ejercicio de la competencia

**CONTROL:** Velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo y de las normas y procedimientos establecidos

**GESTIÓN:** Ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar las competencias

Dentro de los contenidos normativos, se resalta que ya se establecen tipos de competencias y en relación a ellas, el nivel de gobierno responsable de su ejercicio.

En conclusión, todo este arquetipo jurídico implica *las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector* sobre las cuales desarrolla sus actividades en procura de alcanzar el gran valor constitucional definido como el *sumak kawsay*, sin que se pueda ejercer otras que no sean de su exclusiva competencia. Vale decir que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, desarrolla las actividades de los distintos niveles de gobierno sobre la base de las competencias exclusivas que les corresponde.

El Consejo Nacional de Competencias mediante resolución No. 0010-CNC-2014, publicada en el Registro Oficial Nro. 413 del 10 de enero de 2015, ha expedido 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 y nada dice en específico de los cuerpos de bomberos o de asignarles funciones.

Bajo este contexto, los cuerpos de bomberos pasan a los gobiernos municipales para que éstos sobre la base de su facultad legislativa – Art. 240 constitucional – ejerzan de forma local o en cada jurisdicción cantonal: la rectoría; planificación; regulación;

control; gestión; esto se ha ejecutado a través de la ordenanza correspondiente por la cual se asume la gestión de la competencia exclusiva.

Por tanto, los cuerpos de bomberos ya no se administran de forma aislada e independiente, por el contrario su administración, facultades, atribuciones, se lo efectúa a través de los gobiernos municipales, como organismo que asume la competencia exclusiva de gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

Este análisis cognoscitivo no lo efectúa la Corte constitucional en la sentencia, porque de hacerlo hubiese cambiado radicalmente su línea de pensamiento y *desicium*. Así, la sentencia de la Corte constitucional, en cuanto a su argumentación central se sustenta en el análisis de: la Ley de Defensa Contra Incendios; la autonomía; de la adscripción; consultas absueltas por el Procurador General del Estado.

### **3. Los criterios de la argumentación de la Corte constitucional en la sentencia**

#### **3.1 De la ley de defensa contra incendios**

La Corte constitucional efectúa su análisis de constitucionalidad por el fondo con una evolución histórica, para lo cual toma como referencia la ley de defensa contra incendios. Se ha advertido el cambio radical del modelo de Estado con la vigencia de la Constitución de la República, al constituirse en la actualidad en un Estado Descentralizado, sin embargo, también debemos inquirir en aquella legislación preconstitucional, la que no se adecua formal ni materialmente a la Constitución de 2008, tal como lo manda el Art. 84 Constitucional.<sup>93</sup> Si existió un cambio paradigmático con el advenimiento de la Constitución de Montecristi, con mayor razón la legislación preconstitucional debe tener un criterio para su aplicación post constitucional; al efecto la Corte constitucional ya se ha pronunciado respecto de este tipo de legislación preconstitucional y ante lo cual se efectúa la siguiente consideración.

Es necesario tomar en cuenta que, la disposición derogatoria contenida en la parte final de la Constitución de la República, determina:

---

<sup>93</sup> “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades”. Cf. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 84.

Se deroga la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial número uno del día once de agosto de 1998, y toda norma contraria a esta Constitución. El resto del ordenamiento jurídico permanecerá vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución [...].<sup>94</sup>

Este mandato constitucional se ha vinculado interpretativamente con la figura de *inconstitucionalidad sobrevenida*:

Es decir, cuando la aplicación de una disposición normativa promulgada al amparo de un texto constitucional deviene en inconstitucional después de una modificación introducida en el texto constitucional o la promulgación de una nueva Carta suprema. En efecto, la aplicación de una disposición normativa, durante la vigencia de la Constitución bajo cuyo amparo nació, resulta incuestionable constitucionalmente. Sin embargo, al introducirse la modificación constitucional o a partir de la vigencia de la nueva Constitución, la aplicación de la disposición normativa preconstitucional es inconciliable con el nuevo texto constitucional [...].<sup>95</sup>

Debe entenderse que toda la legislación anterior a la nueva Constitución de 2008 está vigente siempre que no sea contraria a la Constitución; al efecto la forma de determinar la contradicción con las normas constitucionales, viene dado por la facultad que confiere la norma suprema a las servidoras y servidores, así, el Art. 11 numeral 5 de la Constitución de la República, dispone la aplicación de la norma y la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia, lo cual guarda armonía con el Art. 426 de la Constitución.

Además la Corte constitucional en la Sentencia dictada dentro del Caso N.º 0034-2006, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 607 de 8 de junio de 2009, al respecto y el considerando pertinente refiere:

CUARTA.- [...] La Constitución vigente limita el ingreso de las normas del sistema anterior. Este límite, no se refiere de modo alguno al procedimiento de formación de las leyes; es claro que las leyes viejas no son formalmente válidas según el parámetro de la nueva Constitución. El límite más bien se refiere al contenido de las leyes viejas y, más precisamente, no a los supuestos de hecho regulados en aquellas, sino a las consecuencias jurídicas conectadas a tales supuestos. En suma, las leyes viejas no pueden entrar de "pleno derecho" en el nuevo ordenamiento constitucional cuando contradicen sustancialmente cualquier norma de la Constitución o cuando violan cualquier prohibición dirigida al legislador. "¿Pero en qué sentido las viejas leyes no pueden entrar de Pleno Derecho al nuevo ordenamiento?", existen dos principios que responden a esta pregunta: a) Las leyes viejas pueden considerarse abrogadas en virtud del principio "lex posterior"; y, b) Las leyes viejas pueden ser consideradas inválidas (materialmente

---

<sup>94</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, Disposición Derogatoria.

<sup>95</sup> Jorge Benavides y Jhoel Escudero, *Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana*, (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013), 303-304.

inválidas), en virtud del principio "lex superior", que es aplicado por la Corte constitucional para el Periodo de Transición, para eliminar del sistema jurídico las normas que sean contrarias a la Constitución vigente [...].<sup>96</sup>

Por lo expuesto, la Ley de Defensa Contra Incendios, al ser preconstitucional, o anterior a la nueva Constitución, se considera una ley vieja y debe ser interpretada respecto de la Constitución para determinar si sus disposiciones legales guardan conformidad material y formalmente con la Constitución, así lo manda el Art. 84 constitucional.

Por otro lado, la cuestión radica, en qué hacer frente a esta situación, para ello me remito al constitucionalista ecuatoriano Ramiro Ávila Santamaría, se refiere a la inaplicabilidad normativa en los siguientes términos:

La derogación corresponde al mismo órgano que creó la norma; la invalidación corresponde a la Corte Constitucional que, mediante sentencia, puede declarar una norma contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos; la inaplicación corresponde hacerla a cualquier juez o jueza en los casos que conozca, a los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo o, en general, a cualquier persona [...].<sup>97</sup>

Por lo expuesto, se demuestra que la Ley de Defensa Contra Incendios no está vigente por la falta de aplicación de los presupuestos constitucionales contenidos en la Sentencia de la Corte constitucional citada; vale decir que, la Corte constitucional en la sentencia materia de estudio no efectúa la interpretación referida previo a la transición a la Constitución de 2008.

### **3.2. Las ordenanzas que legislan las competencias exclusivas de los gobiernos municipales tienen rango de ley**

El Art. 425 de la constitución de la república hace relación a la jerarquía normativa de las ordenanzas municipales. Es importante advertir que, las ordenanzas municipales que desarrollan las competencias exclusivas tienen una jerarquía normativa especial, dada por la propia Constitución de la República, así tenemos en el Art. 425

---

<sup>96</sup> Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia No. 0034-2006-TC", en *caso No. 0034-2007-TC*, 8 de junio de 2006.

<sup>97</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *Los Derechos y sus Garantías*, (Quito: Corte Constitucional para el período de Transición y Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012), 204.

inciso final: “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”.<sup>98</sup>

Es decir, este tipo de ordenanzas deben estar consideradas en un orden jerárquico distinto de las ordenanzas generales u ordinarias de los Municipios; contiene una prelación en relación a las competencias exclusivas.

Por tanto, en el caso de un conflicto normativo entre la ordenanza de competencias exclusivas y una ley infraconstitucional (anterior a la Constitución del 2008), debe aplicarse la disposición que esté acorde al aplicar el principio de competencia, tal como lo manda el Art. 3 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el caso que nos ocupa de la investigación, si la ley de defensa contra incendios que es publicada en el Registro Oficial N.º 815 de 19 de abril de 1979, tiene conflictos con la ordenanza que regula la competencia exclusiva para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, por el principio de competencia debe aplicarse la ordenanza municipal.

Este análisis no lo realiza la Corte constitucional en ninguno de sus apartados de la sentencia materia del presente trabajo, somos reiterativos en manifestar que no se hizo una argumentación de las competencias exclusivas en el nuevo modelo de Estado descentralizado.

### 3.3. La autonomía

La Corte constitucional en la sentencia in examen, efectúa un sui generis análisis de la autonomía de los cuerpos de bomberos, para lo cual culmina definiendo este tipo de autonomía de la siguiente manera:

[...] Previo a referirnos a la autonomía de los Cuerpos de Bomberos, es importante recordar que la concepción semántica del término autonomía proviene del griego, **autos** que significa por sí mismo, y **nomos** que significa norma o regla. En aquel sentido, la autonomía para efectos del presente análisis consiste en la facultad o potestad que tiene una entidad pública para autogobernarse, autoadministrarse y autonormarse, es decir, dotarse de órganos propios, adoptar decisiones fundamentales en beneficio de su institución, mediante normativa especial que la rige. En este contexto, a la luz de la normativa contenida en los artículos 140 del COOTAD y 274 del COESCOPE -determinados en párrafos superiores- se desprende que el legislador ha otorgado a los Cuerpos de Bomberos, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa,

---

<sup>98</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, Art. 425.

y junto con ella, los elementos que la conforman, siendo estos patrimonio, fondos propios y personalidad jurídica. Ahora bien, a partir del significado de identidad institucional, se desprende que la autonomía permite que los Cuerpos de Bomberos estén regulados por su propia normativa, siempre en armonía con la Constitución; que sus actividades sean realizadas por autoridades propias, quienes gozan de facultades normativas y de autogobierno que abarcan diversos ámbitos, como planes y programas de desarrollo institucional, términos de ingreso, promoción y permanencia de sus miembros, administración de su patrimonio y fondos públicos, entre otros [...].<sup>99</sup>

Esta es la conclusión a la que arriba la Corte constitucional al definir la autonomía de los cuerpos de bomberos, con una facultad exorbitante, la de autogobernarse, sobre este punto nos preguntamos: ¿los cuerpos de bomberos entre sus facultades pueden expedir y aprobar ordenanzas?. Ya habíamos expresado que los cuerpos de bomberos no son nivel de gobierno para que se les atribuya una competencia exclusiva y peor aún no pueden expedir ordenanzas; por tanto la facultad de autogobernarse es ambigua, qué sentido tendría en la praxis si será el concejo municipal quien legisle respecto de sus tributos.

Por otro lado, la Corte Constitucional toma como base que, los cuerpos de bomberos estén regulados por su propia normativa, siempre en armonía con la constitución; la constitución nada dice respecto de los cuerpos de bomberos, no se les reconoce ningún tipo de autonomía, y más aún tal como hemos afirmado, la ley de defensa contra incendios, no ha sido adecuada formal ni materialmente conforme a la constitución de la república, por lo que mal se puede tomar como argumento para conferir una *autonomía o plena autonomía* a los cuerpos de bomberos.

Este análisis nos es útil para efectuar un abordaje de la autonomía municipal. El Art. 238 de la constitución de la república determina que, los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera. El Art. 5 del COOTAD al definir la autonomía administrativa, lo hace de la siguiente manera: “La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley”.

Suing, tratadista ecuatoriano ya citado, al describir el concepto etimológico de autonomía, delimita a la autonomía como la posibilidad de darse su propia ley. En una

---

<sup>99</sup> Ecuador: Corte constitucional, “sentencia n.º 033-17-SIN-CC”, en caso n.º 005916-IN, 22 de noviembre de 2017.



definición de carácter general, nos dice que “significa estado y condiciones del pueblo que gozan de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él. En este sentido autonomía equivale a autarquía. También de raíces griegas, que equivale a autogobierno”.<sup>100</sup>

Muy diferente es la autonomía administrativa y financiera que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD- le confiere a la competencia de gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, se confunde el juez constitucional al decir que sólo los cuerpos de bomberos tienen esta autonomía lo cual es falso, es para toda la competencia exclusiva la autonomía y no es de exclusiva propiedad de los cuerpos de bomberos; además este tipo de competencia es de gestión para los gobiernos municipales, para que en sus ordenanzas desarrollen esta autonomía porque muy claramente dice al final del Art. 140 inciso último del COOTAD: “[...] quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos”<sup>101</sup>; de entre estas normativas se encuentra la ordenanza correspondiente que regula la competencia exclusiva la misma que se encuentra adecuado a las exigencias de lo que dispone el Art. 84 constitucional.

Por lo tanto, no se puede equiparar la autonomía conferida por la Constitución de la república a los Gobiernos Municipales, con la autonomía que el COOTAD confiere a la competencia exclusiva para la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, favoreciendo a los cuerpos de bomberos; la pregunta que formulamos es ¿cuál competencia prevalece?, es obvio que ante el nuevo modelo de Estado será la autonomía prescrita en la actual Constitución la que prevalezca sobre cualquier otra consideración.

Así también el autor citado de forma clara manifiesta que la autonomía no equivale a autogobierno, es decir, esta clase de autonomía no está prevista en nuestra Constitución.

Es importante efectuar un breve análisis en relación a la autonomía, en las sentencias dictadas por la Función Judicial.

La ex Corte Suprema de Justicia, hoy Corte Nacional de Justicia, ha emitido la siguiente argumentación en sus resoluciones, respecto de la autonomía municipal:

---

<sup>100</sup> Suing, *Gobiernos Autónomos Descentralizados*, 136-137.

Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 140.

SÉPTIMO: De modo que la denominada “plena autonomía”, significa un grado completo de actividad pública en la circunscripción territorial asignada al respectivo cantón, plenitud que no significa atentar contra la soberanía que sigue manteniéndose en el Estado [...] Dentro de este concepto precisamente se encuentra la atribución de cada municipio para, en función de su realidad financiera, establecer las remuneraciones de su personero principal (Alcalde) y de los demás funcionarios y empleados municipales, sin que autoridad extraña al municipio pueda crear obligaciones económicas (como el caso de los sueldos), sin asignar efectivamente los recursos necesarios para el efecto a través del Ministerio de Economía o del organismo competente (Art. 17 LORM, numerales 2,10 y 13). Tanto más que la propia Ley Orgánica que se viene citando obliga al Estado y sus instituciones, entre ellas la SENRES, a respetar la autonomía municipal. Es dentro de este margen, que se encuentra la atribución municipal de establecer la remuneración que ha de percibir el Alcalde cantonal, sin que sea de competencia de ningún organismo, institución o función del Estado fijar tal remuneración, pues ello constituye una violación grosera de la autonomía municipal, reconocida constitucionalmente y desarrollada en las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal a las que se ha hecho mención en considerando anterior [...] En tal contexto se puede establecer que las reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, como su actual codificación son posteriores a la expedición de la LOSCCA, además de que en materia de recursos humanos derechos de sus servidores, sanciones, remuneraciones etc., la LOSCCA, tiene el carácter de general, frente a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que en ese caso es especial, porque contienen normas específicas, aplicables únicamente para esos gobiernos seccionales [...].<sup>102</sup>

Esta resolución rescata la autonomía municipal y su facultad de auto-normarse a través de las ordenanzas municipales y regularse a través de ellas en la administración municipal.

La Corte Constitucional debió efectuar un análisis histórico de la autonomía municipal, desde la visión de las distintas constituciones que el país ha tenido, hasta lograr una cabal comprensión y obtener una argumentación lógica en la sentencia.

### **3.4. De la adscripción**

Es importante realizar un abordaje desde el ámbito analítico en relación a la concepción de adscripción que efectúa la Corte Constitucional, para ello revisaremos algunos pasajes de la sentencia materia del estudio:

En primer lugar, es oportuno precisar que la creación de los Cuerpos de Bomberos - órgano técnico especializado- refleja la permanente preocupación del Estado de velar por el desarrollo de la protección civil, incluidos sus aspectos de prevención de desastres y de coordinación de las actividades de las entidades públicas o privadas, relacionadas con la

---

<sup>102</sup> Ecuador Tribunal Contencioso Administrativo No. 1, “Sentencia”, en *Juicio No. 12.593-N*, 29 de abril de 2008.

temática, y del empleo de los recursos humanos y materiales disponibles. En este contexto, como se explicó en párrafos superiores, dentro del nuevo modelo de descentralización y desconcentración implementado en la República del Ecuador, plasmado en el Plan Nacional del Buen Vivir, los Cuerpos de Bomberos han sido *adscritos* a los gobiernos autónomos descentralizados, quienes tienen las atribuciones en cuanto a la planificación y la gestión territorial. Dentro de aquello, se busca fortalecer una estructura territorial complementaria y coordinada que permita el acceso a servicios básicos a la población, a fin de que disfrute de una vida digna [...].<sup>103</sup>

La Corte Constitucional toma como base en su argumentación al plan nacional de desarrollo y sin duda alguna al último vigente plan nacional de desarrollo “Toda una Vida”, el cual contiene sus ejes programáticos:

Se organiza en tres Ejes Programáticos y nueve Objetivos Nacionales de Desarrollo, sobre la base de la sustentabilidad ambiental y el desarrollo territorial. El primer eje del Plan, “Derechos para todos durante toda la vida”; establece la protección de las personas más vulnerables, afirma la plurinacionalidad e interculturalidad, plantea el combate a la pobreza en todas sus dimensiones y todo tipo de discriminación y violencia, y garantiza los derechos de la naturaleza. El segundo eje, “Economía al servicio de la sociedad”, plantea consolidar el sistema económico social y solidario, ampliar la productividad y competitividad, generar empleo digno, defender la dolarización, y redistribuir equitativamente la riqueza; además busca garantizar la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral. Finalmente, el tercer eje, “Más sociedad, mejor Estado”, promueve la participación ciudadana y la construcción de una nueva ética social basada en la transparencia y la solidaridad, un Estado cercano con servicios de calidad y calidez, abierto al diálogo social permanente, así como la soberanía y la paz, posicionando estratégicamente al Ecuador en el mundo [...].<sup>104</sup>

Los objetivos nacionales se refieren a: Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas. Objetivo 2: Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas. Objetivo 3: Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones. Intervenciones emblemáticas para el Eje 1. Eje 2: Economía al Servicio de la Sociedad. Objetivo 4: Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización. Objetivo 5: Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria. Objetivo 6: Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir rural. Objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía. Objetivo 8: Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una

---

<sup>103</sup> Ecuador: Corte constitucional, “sentencia n.º 033-17-SIN-CC”, en caso n.º 005916-IN, 22 de noviembre de 2017.

<sup>104</sup> Ecuador, *Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida*, Registro Oficial 234, Edición Especial, 19 de enero de 2018.

nueva ética social. Objetivo 9: Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente el país en la región y el mundo

La Corte Constitucional toma un instrumento técnico como fundamento para justificar que el sistema de descentralización y desconcentración se encuentra plasmado en el plan nacional de desarrollo, lo cual no es así, pues vemos que los ejes y objetivos sobre los cuales se asienta este instrumento son de planificación y en nada puede ser descriptivo en lo atinente a la desconcentración y descentralización, así pues, no se ha comprendido que la descentralización es un nuevo modelo de Estado, basado en niveles de gobierno, tal como se ha explicado líneas arriba; que el país al tener una constitución de derechos y justicia su deber primordial es garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la constitución y en los instrumentos internacionales.

Todo el andamiaje jurídico tiene como eje fundamental lo prescrito en el preámbulo constitucional el *Sumak kawsay*, un valor constitucional acorde a las constituciones modernas y de avanzada y todo gira en torno a este valor. Para ello es imperioso entenderlo; al efecto se abordará brevemente por qué debe ser comprendido en su dimensión básica para entender la línea de pensamiento de la constitución de derechos y justicia.

### **3.5. El *Sumak kawsay* en el criterio de la Corte Constitucional del Ecuador**

Partiendo de una definición etimológica, *Sumak* significa lo ideal, lo hermoso, lo bueno, la realización; y *Kawsay*, la vida. *Sumak kawsay* expresa la idea de una vida hermosa, en armonía con la naturaleza; realizada, por haber satisfecho las necesidades fundamentales. Para Arruma Kowi, kichwa otavaleño, *sumak kawsay* significa: “Vida digna, en armonía y equilibrio con el universo y el ser humano”.<sup>105</sup>

Sabiendo que la definición del Buen Vivir es un concepto complejo, vivo, en constante formación y desarrollo, no lineal, históricamente construido y que por lo tanto estará en constante re significación, podemos aventurarnos a sintetizar qué entendemos por Buen Vivir:

---

<sup>105</sup> Gabriel Santiago Galán Melo, “El buen vivir, breves reflexiones constitucionales”, *Revista Actualidad Jurídica*, Corporación de Estudios y Publicaciones No. 43, (2011): 7-9.

La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno - visto como un ser humano universal y particular a la vez valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros –entre diversos pero iguales- a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido [...].<sup>106</sup>

Ramiro Ávila Santamaría, constitucionalista ecuatoriano, también lo define:

El buen vivir, en general, comprende los derechos e instituciones que tienden a dotar a los habitantes del Ecuador para gozar efectivamente de los derechos humanos a vivir en armonía con sus semejantes y con la naturaleza para que ésta sea el hábitat de las presentes y futuras generaciones. El conjunto está enunciado en la parte dogmática y, en la parte orgánica que, para garantizar la posibilidad de su ejercicio y el goce efectivo, establecen sistemas, políticas y servicios públicos, y la planificación para el desarrollo [...].<sup>107</sup>

De las definiciones dadas el *sumak kawsay* se constituye en el buen vivir y una vida digna para todas y todos los ecuatorianos, fundamento del modelo de Estado descentralizado; por tanto, tenemos una meta y objetivos en común, que hoy por hoy lo podemos resumir en el desarrollo del país, debidamente articulado tal como lo manda el Art. 280 constitucional: “ El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetaran las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”.<sup>108</sup>

### **3.6. La Corte Constitucional del Ecuador toma como fundamento la sentencia No. C-046/04, dictada por la Corte Constitucional de Colombia**

---

<sup>106</sup> Ecuador, *Plan Nacional de Desarrollo*, Registro Oficial 144, Suplemento, 5 de marzo de 2010.

<sup>107</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *Los derechos y sus garantías, ensayos críticos*, (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011), 95.

<sup>108</sup> Ecuador, *Constitución de la República*, Art. 280.

Analizaremos los pasajes centrales de la sentencia Colombiana recogidos por la Corte Constitucional del Ecuador en la argumentación de la sentencia materia del presente trabajo:

Desde aquel enfoque, es importante destacar que este Organismo comparte el criterio emitido en la sentencia C-046/04 por la Corte constitucional de Colombia, en el sentido que la adscripción tiene lugar cuando el legislador vincula una entidad pública a otra con la que guarde afinidad funcional, sin que aquello signifique, en forma alguna, que el órgano adscrito deba permanecer a perpetuidad en el órgano al que se adscribe, pues se entiende que cada uno es autónomo, pero que necesitan trabajar en equipo por un tiempo y llevar a cabo una colaboración armónica, a fin de lograr sus fines [...].<sup>109</sup>

La sentencia de la Corte Constitucional de Colombia reza respecto de la inconstitucionalidad del Decreto No. 1746 de 25 de junio de 2003, por el cual el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, se adscribe al Ministerio de Cultura, creado por el Decreto 2743 de 1968 y reorganizado por la Ley 181 de 1995, como un establecimiento público del orden nacional y viola el artículo 52 de la Constitución, que estableció que el deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social y además establece que el deporte hace parte de la educación y no de la cultura y que según la Constitución, el deporte es un derecho fundamental y constituye gasto público social, mientras que la cultura es un deber del Estado y no es gasto social.

La Corte Constitucional de Colombia efectúa una interpretación del decreto respecto de la constitución Colombiana, lo cual no lo hace la Corte Constitucional del Ecuador en lo atinente a confrontar la ordenanza de la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón La Maná con nuestra constitución de la república.

La Corte Constitucional Colombiana efectúa el planteamiento del problema de la siguiente manera:

Planteado así el objeto de esta demanda y limitado el ámbito del presente pronunciamiento, se examinará la facultad del legislador, y en este caso, del legislador extraordinario, para organizar lo pertinente a la actividad deportiva, y llegar a determinar si, como lo afirma la actora, la decisión adoptada por el Presidente de la República de adscribir Coldeportes al Ministerio de Cultura, viola el artículo 52 de la Carta. La

---

<sup>109</sup> Colombia Corte constitucional, “Sentencia”, en *Juicio María Isabel Urrutia Ocoro vs. Decreto ley 1746 de 2003 “por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones”*; y, *contra el Decreto 1748 de 2003 “por el cual se modifica la integración del Consejo Directivo del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes”*, 27 de enero de 2004. La Corte analizó la competencia legislativa para determinar vinculación o adscripción de entidades públicas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-046-04.htm>.

competencia del legislador de señalar la estructura de la administración, y en particular, determinar la vinculación o adscripción de las entidades públicas [...].<sup>110</sup>

Un principio básico de legalidad es determinar la competencia de los organismos del Estado para legislar, en este caso, respecto de las adscripciones, para el caso Colombiano, la Corte Constitucional luego del análisis, termina concluyendo que “si es de competencia del legislador señalar la estructura administrativa y en este caso competente para legislar la adscripción, al tenor de lo establecido en el Art. 150 numeral 7 de la Constitución de Colombia”.<sup>111</sup>

Sin embargo, si el planteamiento del problema del caso Colombiano referido se lo traslada al caso de la inconstitucionalidad de la ordenanza de la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón La Maná, el juez constitucional debió advertir si el Art 140 del COOTAD al cual en la sentencia materia del presente trabajo se hace referencia de forma reiterativa y por el cual se legisla la adscripción de los cuerpos de bomberos a los gobiernos municipales, considerando que la competencia exclusiva señalada en el Art 264 numeral 13 no hace una remisión taxativa a los cuerpos de bomberos, sino a la gestión de incendios; sin embargo si se revisa las funciones de la Asamblea Nacional determinadas en el Art. 120 de la Constitución en relación a sus deberes y atribuciones nada dice de la facultad de legislar estructuras administrativas en los organismos y entidades del estado y peor aún las adscripciones. En el mismo sentido se encuentran las funciones y atribuciones de la Asamblea Nacional en el Art. 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Corte Constitucional de Colombia en relación a la adscripción argumenta de la siguiente manera:

Para lo que interesa a esta demanda, respecto de los conceptos vinculación y adscripción, y sus diferencias, se ha dicho lo siguiente: “Ahora bien, se ha entendido que los conceptos adscripción y vinculación hacen referencia al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios. La vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la Administración [...].<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Colombia, “Sentencia”, 27 de enero de 2004”.

<sup>111</sup> “Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”. Colombia, *Constitución Política*, numeral 7 del art. 150

<sup>112</sup> Colombia, “Sentencia”, 27 de enero de 2004.

Este primer análisis dice relación al grado de autonomía de la que gozan los entes descentralizados, en el caso ecuatoriano si el modelo de Estado es descentralizado, la autonomía de los distintos niveles de gobierno deviene de la Constitución y no de una ley infraconstitucional, por lo que se ha dicho, la autonomía de los cuerpos de bomberos legislada en el Art. 140 del COOTAD es propia de su administración y operación interna y no goza de ningún grado de autonomía frente a la Constitución.

La sentencia de la Corte Constitucional de Colombia contiene otros argumentos:

De lo anterior, como primeras conclusiones se tiene que, dentro de la competencia del legislador de determinar la estructura de la administración, se encuentra la de adscribir una entidad nacional en un Ministerio con el que guarde afinidad, salvo que existiere disposición constitucional que indique a cuál debe adscribirse o vincularse; que la decisión de adscripción no implica que el órgano adscrito deba permanecer a perpetuidad en el órgano al que se adscribe, pues, si las circunstancias cambian, por ejemplo, que desaparezca el Ministerio, o que se le asignen nuevas funciones, etc., estos hechos obligan al legislador a realizar los cambios pertinentes; y, que decisiones tanto de vincular o de adscribir una entidad a otra, es el resultado del debido entendimiento del artículo 113 de la Carta en lo que concierne a las funciones separadas de los órganos del Estado pero con la colaboración armónica, encaminada a lograr sus fines [...].<sup>113</sup>

Esta es la única parte que la Corte Constitucional ecuatoriana la cita en su sentencia, solo en la adscripción en cuanto a la afinidad, agregando el término funcional y además cuando hace relación a que no debe permanecer en perpetuidad en el órgano al que se adscribe, agrega que se entiende que cada uno es autónomo. La Corte Constitucional ecuatoriana efectúa una interpretación de la sentencia Colombiana, adecuándola a lograr su objetivo de implementar desde el ámbito constitucional la adscripción de los cuerpos de bomberos hacia los gobiernos municipales, es decir, descontextualiza la línea de pensamiento de la Corte Constitucional de Colombia, ya que siendo una competencia del legislador Colombiano adscribir organismos del Estado, llámese ministerio, pero no desde una visión de competencias exclusivas y del reconocimiento constitucional de los distintos niveles de gobierno, como son los gobiernos autónomos descentralizados municipales, por lo que hacer suya la sentencia Colombiana, no demuestra la administración desde la esfera constitucional, como si lo efectúa la Corte Constitucional Colombiana por tener norma expresa en su constitución.

Finalmente la Corte Constitucional de Colombia, arriba a la siguiente conclusión:

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*



De otro lado, no es propio del examen de constitucionalidad expresar juicios de valor sobre la conveniencia o no de que una determinada entidad pública pertenezca o no a ciertos órganos del Estado, ya que se trataría de una injerencia indebida del juez constitucional en asuntos de otra Rama del Poder Público [...].<sup>114</sup>

Previa a la decisión, la Corte Constitucional de Colombia consideró que no es función del juez constitucional valorar la conveniencia o no de una determinada entidad pertenezca a ciertos órganos del Estado, dicho de otra manera, no es propio del juez constitucional emitir análisis, exámenes, dictámenes de las adscripciones a otros organismos del Estado. Sobre esta parte la Corte Constitucional de Ecuador no repara en realizar un examen para determinar la exequibilidad o no de las disposiciones que se contienen en la ordenanza de la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón La Maná.

La Corte Constitucional ecuatoriana, luego de la interpretación de adscripción en la sentencia Colombiana, arriba a las siguientes conclusiones:

En función de los criterios anotados, se colige que la adscripción del Cuerpo de Bomberos a la municipalidad nace de la voluntad del legislador, quien en consideración a la existencia de una estrecha relación de finalidades, en circunstancias excepcionales, ha decidido vincular dichas entidades a fin que los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendio, así como la prestación de auxilio en situaciones de emergencia, pueda realizarse de la forma más ágil y expedita. En este contexto, la adscripción de los Cuerpos de Bomberos a los gobiernos autónomos descentralizados municipales debe ser entendida como un mecanismo estratégico por medio del cual, dichas instituciones se articulan para gestionar y prestar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, de manera eficiente, apoyándose mutuamente a fin de brindar a la colectividad un servicio oportuno y de calidad. Desde esta perspectiva, es importante enfatizar que la referida adscripción no implica inferencia alguna por parte de la autoridad municipal, en el ámbito de los derechos de los miembros de los Cuerpos de Bomberos. Por tanto, cabe reiterar que la potestad de gobernar las actividades administrativas, presupuestarias, financieras y operativas de la referida institución, le compete con exclusividad a la autoridad bomberil, pues nadie mejor que uno de sus miembros para velar por el desarrollo de su institución, así como por el bienestar, derechos y obligaciones de sus congéneres, en razón de conocer las fortalezas y debilidades, tanto de sus miembros como de la entidad que representa. Desde esta perspectiva, es oportuno precisar que la *adscripción* de los Cuerpos de Bomberos a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, prevista en la normativa contenida en los artículos 140 del COOTAD y 274 del COESCOP, bajo ninguna circunstancia, implica pérdida de su autonomía; de ahí que toda injerencia por parte de la autoridad municipal, deriva en una afectación a los derechos de cada miembro de los Cuerpos de Bomberos, y a su institucionalidad. En este contexto, es importante reiterar que si bien la gestión del servicio contra incendios en cada territorio cantonal corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, -en articulación con las normas, políticas y disposiciones que emita el ente rector nacional, según lo dispuesto en la ley que regula la organización territorial, autonomía y descentralización y

---

<sup>114</sup> *Ibíd.*

lo establecido por el Consejo Nacional de Competencias-, las actuaciones de los gobiernos autónomos descentralizados deben respetar la autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa de los Cuerpos de Bomberos, pues conforme se ha expuesto **supra**, dichas entidades *no son parte de los GAD*, sino órganos de apoyo que ejecutan la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios [...].<sup>115</sup>

En una primera parte la Corte Constitucional ecuatoriana se remite a la competencia exclusiva de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, lo cual debió ser el núcleo central de toda su sentencia, interpretando las competencias exclusivas, su dimensionamiento, alcance, entre los distintos niveles de gobierno, como parte del modelo de estado descentralizado y su desarrollo en la praxis.

A continuación efectúa la adscripción de los cuerpos de bomberos a los gobiernos municipales, y dota de ciertas características propias de los organismos y entidades reconocidas por la Constitución, tales como: que la referida adscripción no implica inferencia alguna por parte de la autoridad municipal, en el ámbito de los derechos de los miembros de los cuerpos de bomberos; cuáles son los derechos que reconoce nuestra Constitución a los cuerpos de bomberos, la Corte constitucional nada dice al respecto.

Así también la Corte Constitucional les proporciona un blindaje al efectuar una interpretación que permite que la adscripción bajo ninguna circunstancia, implica pérdida de su autonomía; de ahí que toda injerencia por parte de la autoridad municipal, deriva en una afectación a los derechos de cada miembro de los cuerpos de bomberos, y a su institucionalidad. Es reiterativo decir que la competencia constitucional no es de los cuerpos de bomberos, esto es una innovación de nuestra Corte constitucional, y que el gobierno municipal no tenga injerencia, es afirmar que los municipios no tengan injerencia en sus propias competencias exclusivas, además a los cuerpos de bomberos se les otorga un grado de autonomía que no les reconoce la constitución a tal grado que lo convierte en un ente con personería jurídica propia, autonomía administrativa, autarquía económica y autarcía, es decir, la Corte constitucional ecuatoriana, creó un ente, un organismo que no está reconocido en la Constitución.

Finalmente, la Corte Constitucional ecuatoriana en su sentencia afirma que los cuerpos de bomberos no son parte de los gobiernos municipales, por tanto no se los incluiría en la estructura orgánica por procesos o en el orgánico estructural municipal, serían nuevos entes adscritos a los gobiernos municipales sin que formen parte de su

---

<sup>115</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 033-17-SIN-CC”, en *caso No. 005916-IN*, 22 de noviembre de 2017.

estructura funcional, lo cual contradice la esencia de la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia.

En suma, la Corte Constitucional ecuatoriana en la sentencia materia del análisis, interpreta la competencia exclusiva, propia y privativa de los gobiernos municipales de gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios para crear los cuerpos de bomberos en verdadera autarquía y autarcía, desnaturalizando la competencia exclusiva de rango constitucional.

### **3.7. Las consultas absueltas por el procurador general del Estado**

El enfoque de la carga argumentativa de la Corte Constitucional en la sentencia materia de estudio, lo efectúa en función de las consultas absueltas por la procuraduría general del estado, al efecto es importante abordar la importancia de este tipo de argumentación, siempre que coadyuven al análisis de tipo constitucional.

La Procuraduría General del Estado ha reglamentado un procedimiento para atención de consultas a la Procuraduría y establece:

Las consultas versarán sobre la aplicación de normas de jerarquía infraconstitucional sobre cuya aplicación exista duda, y no se referirán a asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la *litis*. De existir procesos judiciales pendientes o resueltos, el Procurador General del Estado se abstendrá de atender la consulta. El pronunciamiento del Procurador General del Estado tratará exclusivamente sobre la aplicación de disposiciones jurídicas in abstracto, y no será utilizado como medio de prueba en los procesos judiciales en los que las entidades del Estado son parte. Las entidades creadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados no podrán formular consultas sobre la aplicación de normas locales, emitidas por dichos gobiernos en ejercicio de su autonomía política [...].<sup>116</sup>

Dos situaciones que se advierten de la disposición citada: a) el Procurador General del Estado debe inteligenciar la aplicación de normas infraconstitucionales, es decir, no podrá inteligenciar las normas constitucionales: y, b) de forma clara el Procurador tampoco podrá inteligenciar sobre la aplicación de normas locales, entre ellas las ordenanzas.

Por otro lado, la Corte Constitucional ecuatoriana ya se ha referido a la naturaleza jurídica de las consultas absueltas por el procurador general del estado, a saber:

---

<sup>116</sup> Ecuador Procuraduría General del Estado, *Resolución No. 024*, Registro Oficial 532, 17 de julio de 2019, art. 2.

Finalmente, conforme el artículo 429 de la Constitución, la Corte constitucional es el máximo organismo de control e interpretación constitucional. En efecto, se viola esta norma ya que el Procurador se extralimita al asumir las competencias de intérprete constitucional al no pronunciarse estrictamente sobre la inteligencia de la ley [...].<sup>117</sup>

La argumentación base de las consultas de la procuraduría en la sentencia, dicen relación, al inteligenciamiento de la ley de defensa contra incendios, una ley preconstitucional que data del año 1975, sin considerar que no toda ley preconstitucional ipso facto puede integrar el sistema jurídico nacional, si no guarda conformidad formal y material con la constitución de la república, por lo tanto este tipo de argumentación cae en el campo *legis*, sin mayor aporte a una sentencia de tipo constitucional, pese a la obligatoriedad de los servidores públicos de aplicar el principio contenido en el Art.11.5 constitucional que en materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia, lo cual guarda conexidad con el Art. 426 de la Constitución.

### **3.8. Control constitucional que debe efectuar la Corte Constitucional**

Cuando se promulga la Constitución de Montecristi de 2008, se aspiró a institucionalizar leyes materializadas o leyes principalistas, garantistas de los derechos de las personas; se pensó en el estado constitucional de derechos y justicia, en el neoconstitucionalismo, como la puerta de entrada de los derechos y por ende la instauración de una nueva democracia, la democracia constitucionalista: “En el caso ecuatoriano la tendencia garantista procuró construir un modelo de democracia constitucional a través de una carta donde los derechos estuviesen claramente situados sobre el ordenamiento estatal. Este protagonismo de los derechos se refleja desde el inicio del texto constitucional, en el artículo primero”.<sup>118</sup>

Uno de los pilares fundamentales de la democracia constitucionalista, lo constituye la Corte constitucional, que entre sus funciones efectúa el control constitucional que si nos enmarcamos en una clasificación la ley orgánica de garantías

---

<sup>117</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 003-09-SIN-CC”, 22 de 29 de julio de 2009.

<sup>118</sup> Marco Navas Alvear, “Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la constitución ecuatoriana actual”, *Revista CONFLUENZE* 6, No. 2 (2014), <https://confluenze.unibo.it/article/view/4759>.

jurisdiccionales y control constitucional, reconoce, el control abstracto y el control concreto, cada uno con sus finalidades propias, el primero de ellos garantiza 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; y, el segundo, garantiza la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales. Vale decir que a través de la Sentencia 001-13-SCN-CC, la Corte constitucional del Ecuador estableció reglas interpretativas jurisprudenciales para la consulta del Art. 428 Constitucional, que tienen que realizar jueces y juezas de instancia, tras el control concreto.

En el transcurso del desarrollo del estado constitucional, la Corte constitucional se erige como el órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, por tanto se consagra como el máximo organismo de justicia constitucional:

En el Ecuador existe únicamente el control concentrado de constitucionalidad, por lo que le corresponde solo a la Corte constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma y su consecuente invalidez. De este modo, si bien las juezas y jueces tienen la obligación de advertir la existencia de disposiciones normativas contrarias a la Constitución, siempre deben consultar a la Corte constitucional para que sea esta la que se pronuncia respecto a su constitucionalidad. Bajo ningún concepto, ante la certeza de inconstitucionalidad de una disposición normativa, un juez podría inaplicarla directamente dentro del caso concreto, pues siempre debe, necesariamente, elevar la consulta ante la Corte [...].<sup>119</sup>

El control concentrado resuelto por sí y ante sí por la Corte constitucional, no es compatible con el carácter del nuevo modelo de Estado y con el cambio radical ocurrido a raíz de la promulgación de la constitución de la república del 2008, los jueces desarrollan un papel preponderante al transformarse de jueces ordinarios a jueces constitucionales, lo ha expresado en forma reiterativa la Corte constitucional en sus sentencias, esto por el hecho de que en los procesos judiciales al conocer de una caracterización de violación de derechos debe de forma inobjetable reparar dicha violación esto aunque las partes no la invoquen, por lo que es deber ineludible de los jueces en sus sentencias o resoluciones revisar el carácter constitucional de los procesos y determinar si existe o no violación de derechos.

---

<sup>119</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 001-13-SCN-CC”, en *caso No. 0535-12-CN*, 6 de febrero de 2013.

Ha sido la propia Corte Constitucional la que ha revalorizado el papel fundamental de los jueces al caracterizarlos a todos ellos como jueces constitucionales:

Como bien señala la Corte constitucional, esta acción se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional [...].<sup>120</sup>

Los jueces constitucionales deben anteponer la garantía de los derechos de las personas y dotar del contenido esencial y que éstos se vean reflejados en los contenidos de sus sentencias, para así evitar en el fondo que aparezcan o subyacen cuestiones políticas no justiciables, debiendo revalorizar los derechos constitucionales y transformándose en verdaderos guardianes de la constitución.

La Corte Constitucional en el análisis de la demanda de inconstitucionalidad de la ordenanza que gestiona los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios del Cantón La Maná, se advierte una ausencia de interpretación auténtica:

En la cual el juez tiene el deber ineludible de respetar y hacer respetar el ordenamiento legal diseñado para cada procedimiento a fin de tutelar los derechos garantizados en la Constitución. En otras palabras es el guardián de las normas, pues a él se le confía la función de proteger y hacer respetar los derechos dentro de los lineamientos predeterminados. La sumisión al mandato de las Leyes hace que las decisiones se logren en estricto derecho, prescindiendo de cualquier intromisión personal o subjetiva que pudiera ser indicativo de una perniciosa influencia en las decisiones. La plena objetividad en el tratamiento de los problemas y la decisión, vincula al juez al derecho vigente y en tal sentido, demuestra que todo fallo responde a lo que el derecho ordena, y no en cambio, a valoraciones personales. Así, le permite demostrar que ha arribado a la decisión a través de pasos sucesivos y concatenados y que la misma responde a premisas establecidas con anterioridad, las cuales no son elaboradas por ellos mismos, sino articuladas a partir de los mensajes claros y las formulaciones normativas realizadas por el legislador. Aquí cabe advertir que la Corte refiere a un proceso de interpretación auténtica. La interpretación es una actividad que tiene lugar cuando el lenguaje en que se expresa el derecho (Constitución, ley, etc.), es interpretado por los órganos encargados de su creación a fin de crear los materiales jurídicos que los completan. Esto es lo que se conoce como interpretación auténtica [...].<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 067-10-SEP-CC”, en *caso No. 0945-09-EP*, 25 de noviembre de 2010.

<sup>121</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 309-16-SEP-CC”, en *caso No. 1927-11-EP*, 21 de septiembre de 2016.

Sumado a lo dicho, se prevé la ausencia del análisis de la unidad y coherencia que permitan determinar las incompatibilidades normativas entre las normas constitucionales y las demás disposiciones del arquetipo jurídico, con el objeto de defender la exequibilidad de las normas jurídicas y el cumplimiento de la Constitución, actuar en contrario no coadyuva al desarrollo progresivo de los derechos, ni abonar al establecimiento rígido de una democracia constitucional.

### **3.9. La Corte Constitucional no aplicó el principio de supremacía**

El maestro Hans Kelsen enseñó que, en un estado constitucional, prima la Constitución y la ubicó en el vértice superior de su pirámide (pirámide de Kelsen) para significar qué es la norma suprema y que sobre ella no existe otra con rango superior; por lo tanto, todas las normas que se ubican bajo la constitución son de rango inferior (infraconstitucionales) y ninguna puede contravenir a la norma constitucional. En la práctica, todos los jueces y, sobre todo los de la Corte constitucional, nunca, en ninguna circunstancia, pueden olvidar, o soslayar, este principio sobre el que se levanta el estado de derechos y justicia.

La Corte Constitucional, en el caso in examine, ignoró este principio que consta en el art. 424 de nuestra Constitución, cuyo texto, refiere:

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público [...].<sup>122</sup>

Antes de analizar el contenido de esta norma permítaseme corregir el error del legislador constituyente. La parte final del primer inciso de este artículo dice: “ en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”. Es un error garrafal y demuestra el poco conocimiento de la filosofía jurídica y de la sociología jurídica de quienes redactaron esta norma, incluidos los asesores españoles. Aquí se debió decir: en caso contrario, carecerán de *validez* jurídica.

---

<sup>122</sup> Ecuador: *Constitución de la República*, art. 424.

Confundieron eficacia con validez jurídica porque desconocían que estos términos jurídicos tienen significados absolutamente diferentes y pertenecen a distinta ciencia jurídica: el primero es propio de la sociología jurídica y, el segundo, de la axiología jurídica.

El inciso 13 del art. 264 de nuestra Constitución, prescribe: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”.<sup>123</sup>

Según esta norma constitucional, ¿a quién le corresponde gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios? La respuesta es obvia e indubitable: a los gobiernos municipales. Sin embargo, la Corte Constitucional en la sentencia que analizamos no aplicó esta norma constitucional y, por esta omisión, se dirigió por un derrotero equivocado.

El segundo error que se advierte es el haber trastocado la jerarquía de nuestra sistema normativo; el Art. 425 de la Constitución de la República, prescribe:

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados [...].<sup>124</sup>

Así está concebida y reglada la pirámide de Kelsen en nuestra normatividad jurídica: la constitución ocupa el primer lugar en este orden jerárquico-jurídico, luego otro tipo de normas jurídicas y, entre ellas, las *leyes ordinarias*. Pero, en la sentencia, la Corte Constitucional dio preeminencia a una ley ordinaria como la ley de defensa contra incendios, a esta, en su análisis y resolución final, la ubicó en primer lugar y omitió aplicar la norma constitucional del numeral 13 del art. 264. Si hubiera aplicado esta norma se habría administrado justicia constitucional correctamente.

---

<sup>123</sup> Ecuador: *Constitución de la República*, art. 264 numeral 13.

<sup>124</sup> Ecuador: *Constitución de la República*, art. 425.



Aunque parezca una paradoja: esta sentencia de nuestra Corte Constitucional, es inconstitucional por no haber aplicado la norma últimamente citada y por irrespeto del orden jerárquico del sistema jurídico actual.

### **3.10. Test de motivación aplicada a la sentencia Nro. 033-17-SIN-CC de la Corte Constitucional de Ecuador respecto de la ordenanza de la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón La Maná**

La motivación constituye la base fundamental del Estado de derechos y de la justicia constitucional; las resoluciones debidamente motivadas proveen certeza, seguridad jurídica, y por ende la garantía de los derechos fundamentales de las personas, considerando como se ha dejado expuesto los derechos de las personas jurídicas.

En la motivación deberían confluir de forma primaria tres teorías, “las teorías históricas que explican el surgimiento de los derechos fundamentales; las teorías filosóficas que se ocupan de su fundamentación; y, las teorías sociológicas acerca de la función de los derechos fundamentales en la sociedad”.<sup>125</sup> Debemos motivar para que las ciudadanas y ciudadanos comprendan, razonen, y entiendan que su pedido al concederse o no tiene validez lógica y efectiva en el desarrollo de la sociedad, es por ello que los operadores de justicia deben considerar siempre la dimensión epistemológica para el contenido esencial de sus resoluciones.

La motivación ha sido definida desde diferentes aristas considerando la regla general plasmada en la constitución de la república, de ahí que, la Corte Constitucional al definirla ha expresado:

La motivación es un derecho constitucional que debe permitir a los ciudadanos conocer de manera clara los fundamentos que llevan a determinada autoridad pública a tomar una decisión en el ámbito de sus competencias. Esta garantía, de acuerdo a lo expresado por la Corte Constitucional, para el período de transición, y reafirmado por esta Corte, se encuentra compuesta por tres requisitos para que pueda considerarse adecuada (...) Estos requisitos son la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad [...].<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, 27.

<sup>126</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 223-18-SEP-CC”, en *caso No. 1830-16-EP*, 20 de junio de 2018.

Son estos tres elementos: la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad, lo que la Corte Constitucional ha denominado test de motivación y que constituyen los requisitos mínimos que debe contener una sentencia para lograr que se cumpla el derecho a la motivación; esto es lo que aplicaremos a la sentencia materia del trabajo desarrollado.

**La razonabilidad** “consiste en que las decisiones emitidas por la autoridad competente deben ser fundamentadas no sólo en los principios constitucionales y en normas infra constitucionales sino que también deben ser sustentadas enmarcándose en la naturaleza del proceso. La Corte Constitucional ha señalado que este parámetro hace referencia a la determinación de fuentes que el juzgador utiliza como fundamento de la resolución judicial”.<sup>127</sup>

Al tenor de lo que se deja expresado, el elemento de la razonabilidad tiene íntima relación con proceder a la identificación de las fuentes de derecho empleadas por la autoridad jurisdiccional en su decisión, y contrastarlas con el hecho que guarden la armonía con la naturaleza de la acción que se tramita.

Bajo esta línea de acción el juez constitucional en las consideraciones de la Corte constitucional, contenida en la sentencia determina:

De conformidad con la norma consagrada en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución del Ecuador, la Corte constitucional del Ecuador es competente para "Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado". En concordancia con la norma constitucional precitada, la disposición jurídica contenida en el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prescribe que: "El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico"; en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d *ibidem*, y 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte constitucional [...].<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> *Ibid.* 2018.

<sup>128</sup> Ecuador: Corte Constitucional, “sentencia n.º 033-17-SIN-CC”, en caso n.º 005916-IN, 22 de noviembre de 2017.

Por otro lado la sentencia dice relación a la aplicación de las resoluciones de la propia Corte Constitucional, como es el caso de sentencia N.º 243-17-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0132-12-EP, expuso:

El derecho en cuestión es aquel que garantiza el respeto de las normas contenidas en la Constitución de la República y en el resto del ordenamiento jurídico, por lo que permite que las personas tengan certeza que las autoridades competentes respeten sus derechos a través de la debida observancia de la normativa clara, previa y pública...

En aquel sentido, la seguridad jurídica es un derecho constitucional relacionado con la observancia de las normas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes y que tiene como objetivo impedir la realización de actividades arbitrarias por parte de los operadores de justicia con el fin de dotar de certeza jurídica a los ciudadanos y ciudadanas [...].<sup>129</sup>

De igual manera la sentencia aplica los instrumentos internacionales como son los de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al citar la consideración que efectúan en relación a la seguridad jurídica:

La Corte considera que en el marco de las debidas garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana se debe salvaguardar la seguridad jurídica sobre el momento en el que se puede imponer una sanción. Al respecto, la Corte Europea ha establecido que la norma respectiva debe ser: i) adecuadamente accesible, ii) suficientemente precisa, y iii) previsible...<sup>30</sup> La Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos (...) y la seguridad jurídica y equidad procesal (...) que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela [...].<sup>130</sup>

Como fuentes positivas utiliza la ley de defensa contra incendios; el código civil; el código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización; el código orgánico de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, hace relación al plan nacional de desarrollo respecto de sus tres ejes programáticos y nueve objetivos nacionales de desarrollo; La resolución N.º OOIO-CNC-2014 del 10 de enero de 2015, el consejo nacional de competencias expidió la regulación para el ejercicio de la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y, la consulta absuelta por el procurador general del estado, contenida mediante oficio N.º 07888 del 21 de septiembre de 2016, por la cual concluye que el artículo 39 de la ley de defensa contra incendios, no ha sido derogado en forma expresa por ninguna norma de igual o mayor jerarquía y por consiguiente los gobiernos municipales deben presupuestar para los cuerpos de bomberos, para ayudar en su

---

<sup>129</sup> Ecuador: Corte Constitucional, “sentencia n.º 243-17-SEP-CC”, en caso n.º 0132-12-EP, 2 de agosto de 2017.

<sup>130</sup> Ecuador: Corte Constitucional, “sentencia n.º 033-17-SIN-CC”, en caso n.º 005916-IN, 22 de noviembre de 2017.

desarrollo; y, además como referencia jurisprudencial aplica la sentencia C-046/04 dictada por la Corte constitucional de Colombia, que le sirve de base para definir la adscripción y su aplicación en los gobiernos municipales. Concomitantemente, en la parte resolutive se evidencia:

Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad planteada por razones de fondo de la normativa contenida en los artículos 9, 12, 13, 18, 20, 22, 23, 25, Disposición General Primera y Segunda, Disposición Transitoria Primera, Tercera, y Disposición Final Derogatoria de la "Ordenanza que norma la adscripción del Cuerpo de Bomberos de La Maná y la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón La Maná", provincia de Cotopaxi, discutida y aprobada por el gobierno autónomo descentralizado municipal de dicho cantón, en las sesiones ordinarias del 30 marzo y 3 de agosto de 2016, y sancionada por el alcalde del Gobierno en mención el 5 de agosto de 2016 [...] <sup>131</sup>

De las transcripciones realizadas, se determina que los operadores de justicia constitucional identifican las prescripciones normativas en las que radicó su competencia y en las que fundó la resolución de la demanda de inconstitucionalidad puesta en su conocimiento. Así también, se evidencia que las normas positivas, referencia jurisprudencial y demás fuentes citadas que argumentan los razonamientos y conclusiones guarda la debida relación con la naturaleza de la garantía jurisdiccional que se demanda por lo que el parámetro de la razonabilidad ha sido observado.

### ***Lógica***

La lógica concomitantemente con lo expuesto en párrafos precedentes, este parámetro tiene relación con la coherencia que debe existir entre premisas, de éstas con la conclusión, así como de esta última con la decisión adoptada. El parámetro también se centra en evaluar el cumplimiento del mínimo de carga argumentativa por parte de la autoridad jurisdiccional en su decisión.

Bajo esta premisa consta en la sentencia la formulación de la pretensión del legitimado activo:

Con el total contenido de esta demanda y fundamentado en los art 84, 120 numeral 6, 226, 425 y 426 de la Constitución de la república del Ecuador, se servirán declarar la inconstitucionalidad de las palabras frases y artículos que describo en el numeral cuarto, de la presente demanda, ya que claramente contravienen el Ordenamiento Jurídico vigente, así como también han transgredido el Ordenamiento Jerárquico de las normas en Ecuador, e incluso el gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón "La Maná", se ha abrogado la competencia de expedir y derogar leyes que le corresponden a la Asamblea Nacional. Con estos antecedentes y a fin de evitar vulneración de mis derechos y del personal de Cuerpo de Bomberos del Cantón "La Maná", provincia de Cotopaxi que

---

<sup>131</sup> *Ibíd.*

represento se servirá suspender provisionalmente las disposiciones demandas a fin de no afectar otros derechos laborales derivado de la aplicación de esta ordenanza [...] <sup>132</sup>

La Corte Constitucional para el control material, se planteó el siguiente problema jurídico: “¿La normativa jurídica impugnada, contenida en la "Ordenanza que norma la adscripción del Cuerpo de Bomberos de La Maná y la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón La Maná", ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?”

Bajo esta premisa los jueces efectúan la siguiente argumentación:

En estas circunstancias, conforme lo expuesto en párrafos superiores, entre otras competencias, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados dictar ordenanzas que regulen la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en su respectiva circunscripción territorial, a fin de contar, a nivel local, con planes de manejo de riesgos que respondan a sus específicas realidades y necesidades, anticipando en lo posible, los diversos tipos de riesgos tanto naturales como antrópicos y gestionarlos para su oportuna prevención o mitigación y como parte de estos, el control de incendios. Al respecto, es importante precisar que no obstante de la competencia otorgada a los gobiernos autónomos descentralizados para dictar ordenanzas en materia de gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, dicha normativa deberá guardar armonía con las disposiciones contenidas en el resto del ordenamiento jurídico, así por ejemplo con la Ley de Defensa Contra Incendios, como con aquellas previstas en el COESCOP en lo que fuere aplicable [...].<sup>133</sup>

Por otro lado, como base de la argumentación de su premisa en cuanto a la seguridad jurídica los jueces reflexionan en relación a las ordenanzas regionales y esto corresponde a los niveles de organización territorial que se organizan territorialmente en: en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, que nada tiene que ver con los cantones: “En aquel sentido, es importante recordar que el Pleno del Organismo en varios de sus fallos ha sido enfático en precisar que si bien los GAD poseen la facultad de dictar normas regionales en busca del desarrollo de su circunscripción territorial [...]”.<sup>134</sup>

Para dar contestación al problema jurídico planteado por los jueces constitucionales, y previo al análisis de fondo la Corte Constitucional de forma previa reflexiona en el siguiente sentido:

A la luz de los criterios expuestos, esta Corte constitucional considera pertinente referirse a los conceptos de *autonomía* y *adscripción* del Cuerpo de Bomberos en relación con los

---

<sup>132</sup> *Ibíd.*

<sup>133</sup> *Ibíd.*

<sup>134</sup> *Ibíd.*

gobiernos autónomos descentralizados; puesto que aquello permitirá establecer el grado de control y vigilancia que pueden ejercer los GAD municipales sobre dichos órganos.

En cuanto al análisis de la autonomía los jueces concluyen en dotarle a los cuerpos de bomberos a través de su propia interpretación, que en nada se reduce a la aplicación del método de interpretación sistemático, una autonomía *suigeneris* equivalente a autogobierno decantada no solo fuera del rango constitucional sino infraconstitucional:

La autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y operativa de la que gozan los Cuerpos de Bomberos, se refiere al ejercicio de todas aquellas potestades y funciones inherentes a su propia organización, sin injerencias o intervenciones por parte de otras autoridades públicas; así como la facultad de manejo, administración y disposición de los recursos previamente asignados, de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley que regula la materia. Siendo así, los Cuerpos de Bomberos están en la obligación de responder por sus decisiones autónomas, como son la incorporación de nuevos voluntarios, la capacitación y entrenamiento de los bomberos, la elección de sus autoridades, la aplicación de disciplina, la administración de sus recursos, las decisiones táctico operativas, entre otras [...] <sup>135</sup>

A efectos de la aplicación del código orgánico de las entidades de seguridad ciudadana y orden público en relación con la designación de la autoridad bomberil o jefe del cuerpo de bomberos, le corresponde a las alcaldesas y acaldes; al efecto el referido código dispone:

La máxima autoridad del nivel directivo será elegida mediante una terna de candidatos compuesta por las y los servidores de mayor jerarquía y antigüedad del nivel directivo de cada entidad, previo informe de cumplimiento de requisitos emitido por la Comisión de Calificaciones y Ascensos. La terna será elaborada y enviada por la Comisión para la designación de la máxima autoridad de la institución rectora nacional en el caso de las entidades complementarias de seguridad del Ejecutivo y la local para aquellas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos [...]. <sup>136</sup>

En lo atinente a la adscripción los jueces analizan la sentencia C-046/04 dictada por la Corte constitucional de Colombia:

Desde aquel enfoque, es importante destacar que este Organismo comparte el criterio emitido en la sentencia C-046/04 por la Corte constitucional de Colombia, en el sentido que la adscripción tiene lugar cuando el legislador vincula a una entidad pública a otra con la que guarde afinidad funcional, sin que aquello signifique, en forma alguna, que el órgano adscrito deba permanecer a perpetuidad en el órgano al que se adscribe, pues se entiende que cada uno es autónomo, pero que necesitan trabajar en equipo por un tiempo y llevar a cabo una colaboración armónica, a fin de lograr sus fines. Desde esta

---

<sup>135</sup> *Ibíd.*

<sup>136</sup> Ecuador, *Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP)*, Registro Oficial 19, Suplemento, 21 de junio de 2017, art. 24

perspectiva, es importante enfatizar que la referida adscripción no implica inferencia alguna por parte de la autoridad municipal, en el ámbito de los derechos de los miembros de los Cuerpos de Bomberos. Por tanto, cabe reiterar que la potestad de gobernar las actividades administrativas, presupuestarias, financieras y operativas de la referida institución, le compete con exclusividad a la autoridad bomberil, pues nadie mejor que uno de sus miembros para velar por el desarrollo de su institución, así como por el bienestar, derechos y obligaciones de sus congéneres, en razón de conocer las fortalezas y debilidades, tanto de sus miembros como de la entidad que representa[...] <sup>137</sup>

Vale decir que la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia reza respecto de la inconstitucionalidad del decreto no. 1746 de 25 de junio de 2003, por el cual el Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes) se adscribe al Ministerio de Cultura, creado por el decreto 2743 de 1968 y reorganizado por la ley 181 de 1995, como un establecimiento público del orden nacional. La Corte constitucional de Colombia efectúa una interpretación del decreto respecto de la constitución Colombiana, lo cual no lo hace la Corte Constitucional del Ecuador en lo atinente a confrontar la ordenanza de la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón La Maná con nuestra constitución.

La Corte Constitucional en su análisis termina concluyendo que si es de competencia del legislador señalar la estructura administrativa y en este caso competente para legislar la adscripción, al tenor de lo establecido en el Art. 150 numeral 7 de la Constitución de Colombia, cuyo análisis ya se efectuó.

Sin embargo, para el caso de la inconstitucionalidad de la ordenanza de la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón La Maná, el juez constitucional debió advertir si el Art 140 del COOTAD al cual en la sentencia materia del presente trabajo se hace referencia de forma reiterativa y por el cual se legisla la adscripción de los cuerpos de bomberos a los gobiernos municipales, considerando que la competencia exclusiva señalada en el Art 264 numeral 13 no hace un remisión taxativa a los cuerpos de bomberos, sino a la gestión de incendios; sin embargo si revisamos las funciones de la Asamblea Nacional determinadas en el Art. 120 de la constitución en relación a sus deberes y atribuciones nada dice de la facultad de legislar estructuras administrativas en los organismos y entidades del Estado y peor aún las adscripciones. En el mismo sentido se encuentran las funciones y atribuciones de la Asamblea Nacional en el Art. 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

---

<sup>137</sup> Ecuador: Corte Constitucional, “sentencia n.º 033-17-SIN-CC”, en caso n.º 005916-IN, 22 de noviembre de 2017.

Llama la atención que la Corte Constitucional interpreta una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, para concluir en un concepto de adscripción y resolver que esto es lo que debe existir entre los municipios y los cuerpos de bomberos, y decimos que interpreta porque no analiza en su integralidad la sentencia, que no tiene relación con la inconstitucional de la ordenanza, pues demostramos que la cita diminuta que hace la Corte Constitucional no corresponde con la argumentación que el juez constitucional de Colombia argumenta en su sentencia, pues ellos concluyen que si es de competencia del legislador señalar la estructura administrativa y en este caso competente para legislar la adscripción, al tenor de lo establecido en el art. 150 numeral 7 de la constitución de Colombia, cuestión que no ocurre en el caso ecuatoriano.

Por otro lado, la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia que interpreta la Corte Constitucional del Ecuador, arriba a otra gran conclusión, que previa a la decisión, la Corte Constitucional de Colombia consideró que no es función del juez constitucional valorar la conveniencia o no de una determinada entidad pertenezca a ciertos órganos del estado, dicho de otra manera, no es propio del juez constitucional emitir análisis, exámenes, dictámenes de las adscripciones a otros organismos de estado. para el caso ecuatoriano nuestra corte si lo hizo, si la Corte Constitucional del Ecuador hubiese seguido la línea de pensamiento de la Corte Constitucional Colombiana, otra hubiera sido la *ratio decidendi* y sin duda la más acertada.

Bajo las premisas efectuados no se evidencia la existencia de análisis de la Corte Constitucional respecto del planteamiento de sus problemas jurídicos y el desarrollo de los mismos sobre la base de la motivación coherente que permitan, como única 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.

Sobre la base de lo señalado, se desprende la existencia de una falta de coherencia entre lo manifestado por el juez constitucional y el análisis realizado por éste a lo largo de la sentencia ya que es obligación de la autoridad jurisdiccional emitir un pronunciamiento en atención al principio de congruencia de la sentencia, respecto a la totalidad de los cuestionamientos y alegaciones realizadas por el accionante. La carga argumentativa no ha permitido determinar la coherencia que debe existir entre premisas, y de éstas con la conclusión, así como de esta última con la decisión adoptada, así como



se determina la ausencia del cumplimiento del mínimo de carga argumentativa por parte de los jueces constitucionales en su decisión.

De lo expuesto se colige, la existencia de una falta de coherencia en el desarrollo de la decisión del juzgador, que evidencia que la conclusión a la que llegó el juez constitucional tuvo como fundamento un análisis incompleto, lo que a su vez, hace que la decisión objeto de estudio sea incongruente. En tal virtud, se incumple con el parámetro de la lógica.

### ***Comprensibilidad***

El pleno de la Corte Constitucional ha determinado que “el parámetro de la comprensibilidad se refiere a la claridad del lenguaje empleado por parte de los operadores de justicia, así como también con la manera en que estas realizan la exposición de sus razonamientos y argumentaciones”.<sup>138</sup>

Al respecto, acorde a los parámetros establecidos para que tenga lugar una debida motivación y ante la falta de coherencia entre premisas en la sentencia se determina que, el entendimiento de la decisión en cuestión se vio afectado, por la ausencia de aplicar un método para resolver, motivar y argumentar la sentencia materia de esta tesis. Asimismo la sentencia materia del presente trabajo, versó sobre un análisis legis o de simple legalidad; y, la Corte Constitucional no aplicó metodología alguna, principio o parámetro para analizar y obtener una correcta argumentación que confluya en la debida motivación. En tal virtud, se ha determinado la existencia de una afectación al entendimiento de la sentencia objeto de análisis, y se concluye que el parámetro de la comprensibilidad fue inobservado.

La sentencia en ciernes al no cumplir los parámetros del test de motivación ha impedido el actuar de la ciudadanía en efectuar una actividad fiscalizadora y además hay que considerar que en la *ratio decidendi* de las sentencias la Corte Constitucional debe efectuar una verdadera interpretación constitucional, con lo cual coadyuva a dotar de contenido esencial a los derechos, lo cual es su labor primigenia. Por otro lado al no haber cumplido con una perfecta motivación ha provocado la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, lo cual confluye en una ausencia de argumentación y fundamentación, permitiendo con ello que en la praxis o realidades sociales, ciertos órganos, entidades o como es en el caso que nos ocupa los cuerpos de

---

<sup>138</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 379-16- SEP-CC”, en *caso No. 1255-13-EP*.

bomberos desarrollen actividades al margen de lo que las competencias exclusivas determinan en un estado descentralizado, lo que ha convertido a estos órganos en dotarles de características propias de un nivel de gobierno descentralizado.

#### **4. Reflexión final sobre la sentencia analizada**

Para iniciar el análisis de la sentencia materia del presente trabajo, se formuló una pregunta: ¿La Sentencia de la Corte Constitucional analizó bajo los principios y argumentos constitucionales la competencia exclusiva de la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; o simplemente razonó bajo un control de simple legalidad?

La Corte Constitucional, tiene como deber ineludible establecer si las disposiciones normativas se mantienen en el ordenamiento jurídico, o si deben ser expulsadas del mismo por inconformidad con la constitución, con efectos erga omnes.

El activismo de la Corte Constitucional debe propender a dotar de contenido esencial a los derechos fundamentales, clave para el Estado constitucional, porque se constituye en un límite para el legislador ordinario, en aras de la protección de las libertades y garantías ciudadanas; y, salvaguardar y defender el principio de la supremacía constitucional, y proteger los derechos, garantías y libertades públicas.

En suma a través de la demanda de inconstitucionalidad se debe garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y 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 y una real configuración normativa en la cual se defina a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

La ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional establece las reglas y principios para el control abstracto de constitucionalidad, de entre ellas el control material; la Corte Constitucional debió confrontar la disposiciones acusadas con todas las normas constitucionales, incluso con aquellas que no fueron invocadas expresamente por el demandante; en la sentencia base del presente trabajo, no se advierte el análisis de las normas legales contenidas en la ordenanza acorde al principio enunciado, y que puedan

vulnerar las normas constitucionales, denotándose la remisión de los jueces a convertirse en simples aplicadores de la ley, recayendo a mi juicio en un Estado bajo un modelo liberal-legal-positivista, sin que la Corte Constitucional cumpla con su rol primigenio el de efectuar un control integral y de unidad normativa, a fin de que, en la sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados.

En los estados constitucionales, el principio fundamental de control normativo es el de la supremacía de la constitución, por el cual la norma infraconstitucional debe necesariamente mantener conformidad, tanto en sus contenidos sustanciales como en los procedimientos de elaboración, con las normas constitucionales, como una expresión de la diferenciación; importante labor de la Corte Constitucional si hubiese efectuado un examen de las competencias exclusivas en el análisis de una real y objetiva descentralización política, financiera y administrativa, así como la actuación con autonomía de sus entidades territoriales, como esfuerzos por modernizar la gestión estatal en beneficio de los habitantes de los territorios subnacionales del Ecuador y no menoscabando una competencia exclusiva a favor de un ente como son los cuerpos de bomberos que son parte de la competencia exclusiva y no son en si dicha competencia, sino que se encuentra englobada dentro de la gestión de incendios.

La Corte Constitucional debe coadyuvar a consolidar una realidad democrática que busque el principio central establecido en el artículo primero de la constitución de la república que ordena que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, organizado en forma de república y gobernado de manera descentralizada, permitiendo plasmar el Estado Constitucional de derechos y justicia.

Como corolario del presente trabajo investigativo la Corte Constitucional no aplicó ningún método para resolver, motivar y argumentar la sentencia materia de esta tesis.

En la sentencia materia del presente trabajo, versó sobre un análisis legis o de simple legalidad.

La Corte Constitucional no aplicó metodología alguna, principio o parámetro para analizar y obtener una correcta argumentación.



## Conclusiones

Luego de efectuar el trabajo investigativo en relación con la temática de la ordenanza de competencia exclusiva de los gobiernos municipales para gestionar los servicios de prevención protección, socorro y extinción de incendios del cantón La Maná: Análisis de la Sentencia Nro. 033-17-SIN-CC de la Corte Constitucional del Ecuador, es procedente referir a aquellos aspectos encontrados en la sentencia que permiten identificar claramente la ausencia de análisis y profundidad al momento de formular la argumentación y fundamentación. Si bien los jueces constitucionales avocan conocimiento de la demanda abstracta de inconstitucionalidad por plena competencia constitucional, no es menos cierto que existe controversia sobre la forma a la que se arriba a ese resultado, las implicaciones futuras del fallo y la ausencia de metodología.

1. Al abordar el primer capítulo respecto al modelo de estado descentralizado, competencias exclusivas y autonomía; la sentencia materia del presente trabajo no repara en la comprensión en que la Constitución de Montecristi de 2008 se constituyó en un nuevo paradigma en nuestro país en relación con las constituciones aprobadas con antelación que no pasaron de ser programas políticos. La novel constitución trae consigo un nuevo modelo de estado de derechos y justicia; en las páginas iniciales de este trabajo se describe a este nuevo Estado, su influencia en el convivir diario de las ciudadanas y ciudadanos y en la forma de legislar que cambia radicalmente; hoy por hoy la constitución de la república se convierte en un paraguas para todo tipo de legislación infraconstitucional y todo órgano con potestad normativa tiene que adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas, incluidas las ordenanzas municipales, a los derechos previstos en la Constitución, con lo cual se destierra la costumbre de importar leyes e intentar adecuarlas a nuestras realidades o de legislar para determinado sector de la población sin considerar que todos somos iguales, y tenemos los mismos derechos y obligaciones. En suma decimos que los derechos de las personas naturales o humanas y jurídicas son el núcleo central intangible de toda la legislación ecuatoriana.

2. La Corte Constitucional no repara en que uno de los fundamentos del nuevo modelo de estado lo constituye la seguridad jurídica, que si bien en su marco normativo se describe como el respeto a la constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, su

desarrollo ha denotado un avance en traducirse como derecho o valor y principio constituyéndose en el nexo con los derechos humanos y libertades fundamentales. Sin embargo para la Corte Constitucional aún persisten las formalidades legales, la simple subsunción de antecedentes fácticos o hechos que se circunscriben o adecuan a una regla, desconociendo que los jueces hoy son jueces constitucionales y su primera labor es determinar en sus labores si hubo o no violación de derechos, debiendo actuar como corresponde en cada caso particular; ha sido el formalismo el que no permite aplicar una verdadera justicia constitucional, por tanto es inevitable instaurar un antiformalismo o formalismo atenuado que permitan garantizar los derechos de los justiciables en el entorno de un constitucionalismo popular.

3. Es claro evidenciar la falta de análisis del nuevo modelo de Estado que proclama la constitución en su Art. 1, el cual marca la pauta de un modelo de Estado que se gobierna de manera descentralizada; no existe un acápite en la sentencia materia del presente trabajo por la cual se determinen los fundamentos de este nuevo Estado, y que su cimiento radica en las competencias exclusivas que traspasadas del nivel central a los gobiernos autónomos descentralizados, constituyen el andamiaje en el cual se construye la organización y desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados. Fundamental era este análisis, para entender y comprender la razón de ser de los gobiernos autónomos descentralizados y su labor que sin interferencia de ninguna administración extraña brinde los servicios en cada uno de los territorios acorde a sus competencias, sin esta actividad de comprensibilidad no se podrá entrar a sustentar argumentaciones que a la postre resultarían extrañas y descontextualizadas.

4. Un aspecto clave que no se evidencia en la sentencia de la Corte Constitucional, es la ubicación en el orden jerárquico de las normas de la ordenanza de competencias exclusivas, éstas vienen dadas con un efecto prescrito en el inciso tercero del Art. 425 constitucional, en el cual resalta la cualidad de considerar en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados. Por tanto, este tipo de ordenanzas permiten asumir la competencia como titular exclusivo, competencia dada a través de resolución del consejo nacional de competencias, el desconocer en la sentencia este fundamento es apartar de la competencia exclusiva al gobiernos municipal en el tema de la gestión de incendios tal como hoy ocurre y ha sucedido en la sentencia.

5. En la sentencia no se advierte la debida comprensión de la autonomía municipal, la misma que deviene de un raigambre histórico de algunos siglos, ha sido una

línea de pensamiento *sui generis* de la Corte Constitucional, de dotarle de ciertos atributos a la autonomía: administrativa, presupuestaria, operativa y financiera de los cuerpos de bomberos, como es la de definir a esta autonomía como autogobierno, sin que se permite injerencia alguna del gobierno municipal, cuando la gestión de incendios es competencia exclusiva del referido gobierno.

6. El tratamiento que se da en la sentencia a la competencia exclusiva de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, tiene un carácter muy particular, pues en ella se caracteriza a los cuerpos de bomberos y sobre ellos se encuentra la forma y el fondo de la sentencia; es así que fácilmente se advierte que la pretensión del legitimado activo al demandar la inconstitucionalidad es de carácter muy particular, es decir, la intención es resolver su caso particular, lo cual no le está permitido a la Corte Constitucional proteger derechos particulares en específico.

7. En el capítulo segundo entramos a analizar la justicia constitucional: la sentencia sobre la gestión de competencias exclusivas de los gobiernos autónomos municipales en el modelo de Estado descentralizado de la legislación constitucional e infraconstitucional; encontramos que se pierde la perspectiva de enmarcarse en una justicia de tipo constitucional cuyo fundamento radica en la de dotar de contenido esencial a los derechos, aplicando los principios constitucionales para el efecto, esto no se encuentra en la sentencia materia del presente trabajo.

8. Si la Corte Constitucional tiene como labor primigenia de ser el máximo intérprete de la constitución, yerra en esta noble labor, pues descontextualizó la competencia exclusiva para gestionar los servicios de prevención protección, socorro y extinción de incendios, transformándola en una competencia exclusiva del cuerpo de bomberos, pero no bajo la égida y gestión de los gobiernos municipales, sino la de la propia entidad y órgano del cuerpo de bomberos.

9. En la investigación encontramos que la Corte Constitucional bajo los mismos argumentos esgrimidos en la sentencia materia de la presente investigación y la misma línea de pensamiento, resuelve la inconstitucionalidad de algunas normas de la Ordenanza que Regula la Gestión e Implementación de la Competencia de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios por parte del GAD Municipal del Cantón Mejía,<sup>139</sup> en mérito a que con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución, declara la inconstitucionalidad del literal a) del

---

<sup>139</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia No. 012-18- SIN-CC”, en *caso No. 0062-16-IN.*

artículo 281 del Libro IV del Código Orgánico de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, que se refiere a la integración del consejo de administración y planificación del cual el alcalde o alcaldesa ya no forman parte sino sólo la máxima autoridad del cuerpo de bomberos que tendrá voz y voto dirimente, con ello el alcalde o alcaldesa, queda relegado de dicho consejo, concediéndole amplias prerrogativas a los cuerpos de bomberos y no a los dignatarios que por razón constitucional recibieron por parte del consejo nacional de competencias la competencia exclusiva de gestión de incendios y deben ejercer la gestión de dicha competencia y la rectoría local.

10. Deconstruir las dimensiones, conceptualizaciones, comprensibilidad de las competencias exclusivas, significa actuar con arbitrariedad y desconocer las nociones del derecho constitucional, esto evidencia entonces que, la Corte Constitucional al utilizar una interpretación ajena a la de confrontar las normas infraconstitucionales con las constitucionales, no hace más que desnaturalizar las competencia exclusivas de rango constitucional, implantando una suerte de interpretación y creación de dichas competencias cuya titularidad, gestión y responsabilidad le corresponden a los gobiernos municipales.



## Bibliografía

- Alexy, Robert. *Los derechos constitucionales y el sistema jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- . *Teoría del discurso y derechos humanos*. México: Fontamara, 2007.
- Ávila Santamaría, Ramiro. *Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia*. Quito: Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, 2008.
- . *Los derechos y sus garantías, ensayos críticos*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2011.
- . *Los Derechos y sus Garantías*. Quito: Corte constitucional para el período de Transición y Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.
- Benavides, Jorge y Jhoel Escudero. *Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana*. Quito: Corte constitucional del Ecuador, 2013.
- Colombia Corte constitucional. “Sentencia”. En *Juicio María Isabel Urrutia Ocoro vs. Decreto ley 1746 de 2003*, 27 de enero de 2004. Texto disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-046-04.htm>.
- . *Constitución Política de la República de Colombia*.
- Consejo de Europa. *Carta Europea de Autonomía Local*, Estrasburgo. 15 de octubre de 1985. Texto disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf>
- Córdova Vinuesa, Paúl. *Derecho Procesal Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017.
- Echeverría, Julio. “El Estado en la Nueva Constitución”, en *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*. Editado por Santiago Andrade U., Agustín Grijalva y Claudia Storini. Quito: UASB/Corporación Editora Nacional, 2009).
- Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. “Acta No. 079”, Sumario de 8 de julio de 2008. Texto disponible en: [http://montecristivive.com/wp-content/uploads/2008/07/acta-079-08-07-2008\\_Part1.pdf](http://montecristivive.com/wp-content/uploads/2008/07/acta-079-08-07-2008_Part1.pdf).
- . *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, Suplemento. 19 de octubre de 2010.
- . *Constitución de la república del Ecuador*, Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.

- . *Constitución de la república del Ecuador*. Registro Oficial 773, 31 de diciembre de 1946.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1. 11 de agosto de 1998.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 001-13-SCN-CC”. En *caso No. 0535-12-CN*. 6 de febrero de 2013.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 001-16-SIS-CC”. En *caso No. 0058-11OS*, 28 de enero de 2016. Registro Oficial 712, Suplemento. 15 de marzo del 2016.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 001-17-SIN-CC”. En *caso No. 0032-16-IN*, 18 de enero de 2017, Registro Oficial 911, Edición Especial, 21 de febrero de 2017.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 0027-12-SEP-CC”. En *caso No. 0355-10-EP*. 6 de marzo de 2012. Registro Oficial 472, Suplemento. 16 de mayo de 2012.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 003-09-SIN-CC”. 22 de 29 de julio de 2009.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 031-09-SEP-CC”. En *caso No. 0485-09-EP*. 24 de noviembre de 2009. Registro Oficial 628, Suplemento. 27 de enero de 2012.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 033-17-SIN-CC”. En *caso No. 005916-IN*. 22 de noviembre de 2017.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 045-15-SEP-CC”. En *caso No. 1055-11-EP*. 25 de febrero de 2015. Registro Oficial 472, Suplemento. 2 de abril de 2015.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 046-13-SEP-CC”. En *caso No. 1538-11-EP*. Registro Oficial 77. 10 de septiembre de 2013.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 067-10-SEP-CC”. En *caso No. 0945-09-EP*. 25 de noviembre de 2010.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 114-13-SEP-CC”. En *caso No. 1121-13-EP*. 4 de diciembre de 2013.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 210-17-SEP-CC”. En *caso No. 0386-12-EP*. 5 de julio de 2017.
- . Corte constitucional. “Sentencia No. 223-18-SEP-CC”. En *caso No. 1830-16-EP*. 20 de junio de 2018. Registro Oficial 54, Edición Constitucional. 9 de julio de 2018.

- . Corte constitucional. “Sentencia No. 309-16-SEP-CC”. En *caso No. 1927-11-EP*. 21 de septiembre de 2016.
- . Corte constitucional, “Sentencia n.º 243-17-SEP-CC”. En *caso n.º 0132-12-EP*. 2 de agosto de 2017.
- . Corte constitucional, “Dictamen n.º 0002-09-DTI-CC”. En *caso n.º 001-18-TI*. 10 de marzo de 2009.
- . Corte Suprema de Justicia. Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo. “Sentencia”. En *Juicio No. 12593-NR*. 17 de marzo de 2008.
- . *Estatuto Orgánico por Procesos del Consejo Nacional de Competencias (CNC)*. Registro Oficial 61, Edición Especial. 18 de octubre de 2013.
- . *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial 52, Suplemento. 22 de octubre de 2009.
- . *Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida*. Registro Oficial 234, Edición Especial. 19 de enero de 2018.
- . *Plan Nacional de Desarrollo*. Registro Oficial 144, Suplemento. 5 de marzo de 2010.
- . Procuraduría General del Estado. *Oficio No. 14121*. 30 de junio de 2013.
- . Procuraduría General del Estado. *Resolución No. 024*. Registro Oficial 532. 17 de julio de 2019, art. 2.
- . Tribunal Constitucional. “Sentencia No. 0198-05-RA”. Registro Oficial 316, 19 de julio de 2006.
- . Tribunal Contencioso Administrativo de Pichincha. “Sentencia”. En *Juicio No. 446-2006-NA*. 29 de abril de 2008.
- . Tribunal Contencioso Administrativo No. 1. “Sentencia”. En *Juicio No. 12593-N*, 29 de abril de 2008.
- Galán Melo, Gabriel Santiago. “El buen vivir, breves reflexiones constitucionales”, *Revista Actualidad Jurídica*, Corporación de Estudios y Publicaciones No. 43, (2011): 7-9.
- Garromena Morales, Ángel. “Las Sentencias Constitucionales”. *Revista de Derecho Político*, No. 11 (1981): 7.
- Giuliano, Diego. *Derecho Municipal: Autonomía y Regionalización Asociativa*. Buenos Aires: Ediar, 2005.
- Guevara Ortiz, Francisco Javier. “La Descentralización del Estado Ecuatoriano en Tiempos de una Nueva Constitución”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón

- Bolívar, Sede Ecuador, 2011. Texto disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2061>
- Häberl, Peter. *El Estado Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- Hernández, Antonio María. *Derecho Municipal (Parte general)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2003.
- Hierro Sánchez-Pescador, Liborio Luis. “Teoría y Filosofía del Derecho”, en *Justicia, Igualdad y Eficiencia*. 129-171. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 9, 2005.
- Kelsen, Hans “La Garantía Jurisdiccional de la Constitución”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, No. 15 (2011): 297. Traducido por Rolando Tamayo y Salmorán.
- . *Teoría General del Estado*. México: Ediciones Coyoacán S. A., 2005.
- Mezquita del Cacho, José Luis. *Teoría de la Seguridad Jurídica*. Barcelona: Bosch, 1989.
- Navas Alvear, Marco. “Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la constitución ecuatoriana actual”. *Revista CONFLUENZE* 6, No. 2 (2014). Texto disponible en: <https://confluente.unibo.it/article/view/4759>.
- Paredes, Diego. “Los reglamentos autónomos y el principio de competencia normativa en la Constitución Política de la República del Ecuador”. Tesis de Maestría en Derecho, mención en Derecho Administrativo, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2006.
- Parma, Marcelo Fernando. *Vademécum de Ética Jurídica*. Mendoza: Universidad Católica de Cuyo, 2000.
- Saguéz, Nestor Pedro. “Efectos de las Sentencias Constitucionales en el Derecho Argentino”. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, No. 12, (2008): 336.
- Salgado Pesantez, Hernán. “Los Efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional del Ecuador”. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, No. 11 (1981): 357-368.
- Sobrevilla, David. “La Concepción Harbesiana de Derecho”, *DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho*, No. 30 (2007): 567-569.
- Suing, José. *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Loja: UTPL. 2010.

- Torres Maldonado, Ángel. “Autonomía, Descentralización, Participación Ciudadana y Financiación del Régimen Seccional Autónomo en el Proyecto de Constitución 2008”. *Revista Novedades Jurídicas*, Trigésima Octava (2009): 91-105.
- . “Enmiendas constitucionales con incidencia en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador”. *UDLA: Revista de Estudios Jurídicos CALAMO*, No. 6 (2016): 91-105.
- . “Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador”, Universidad Externado de Colombia, *Revista Derecho del Estado*, No. 25 (2020). Texto disponible en: *Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador\** ([redalyc.org](http://redalyc.org)).
- Viciano Pastor, Roberto. “El Estado en la Nueva Constitución”. *Algunas consideraciones sobre la Organización Territorial del Estado en la Constitución Ecuatoriana de 2008*. Editores Santiago Andrade U., Agustín Grijalva y Claudia Storini. Quito: UASB/Corporación Editora Nacional, 2009.