

Quito, D. M., 26 de abril del 2012

SENTENCIA N.º 018-12-SIN-CC

CASO N.º 0008-10-IN

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Jueza constitucional ponente: Dra. Nina Pacari Vega

I. ANTECEDENTES

De la solicitud y sus argumentos

El señor Galo Vicente González Granda, en su calidad de presidente de la Cámara de Comercio del cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, mediante acción pública de inconstitucionalidad presentada el 26 de marzo del 2010, solicita a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, declare la inconstitucionalidad del Reglamento de Tasa de Servicios Técnicos, Administrativos y Permiso de Seguridad contra Incendios y del cuadro anual de tarifas de servicio aprobado por el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Lago Agrio, por considerar que vulneran los artículos 300 y 301 de la Constitución de la República.

La Sala de Admisión, mediante providencia del 1 de diciembre del 2010, avocó conocimiento de la presente causa. En lo principal, la Sala consideró que: “CUARTO.- Esta Sala en aplicación de las normas referidas en las consideraciones anteriores y verificados los presupuestos establecidos en el Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que la demanda de acción de inconstitucionalidad reúne los requisitos de procedibilidad establecidos en la Constitución y la Ley, en consecuencia y en aplicación de lo dispuesto en el Art. 12 del Reglamento de Sustanciación de

Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, ADMITE a trámite la causa No. 0008-10-IN...”.

En este orden, el 16 de diciembre del 2010, el Pleno del Organismo realizó el sorteo de rigor, siendo designada como jueza de sustanciación la doctora Nina Pacari Vega. Mediante providencia del 2 de febrero del 2011, se avoca conocimiento de la presente acción pública de inconstitucionalidad.

Argumentos planteados por el actor

En lo principal, el accionante señala que conforme el artículo 301 de la Constitución de la República, solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. De tal forma que el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Lago Agrio no es un órgano competente para establecer contribuciones, como las tarifas fijadas.

En esta línea, afirma que el órgano competente para dictar un reglamento o realizar un acto normativo debe estar autorizado por la ley. Además, considera que los parámetros fijados en el Reglamento tarifario, materia de la presente acción de inconstitucionalidad, va contra los principios tributarios establecidos en el artículo 300 de la Constitución de la República, por los criterios subjetivos que contiene.

En definitiva, considera el accionante que el artículo 35 de la Ley de Defensa contra Incendios, establece las facultades especiales de los jefes del Cuerpo de Bomberos, entre ellas la de cobrar tasas y contribuciones. mas no para fijar las mismas, atentando contra lo dispuesto en el artículo 301 de la Constitución.

Por lo expuesto, solicita disponer la suspensión de la aplicación del reglamento tarifario impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad.

Norma acusada en el caso N.º 0008-10-IN

“Reglamento de Tasa de Servicios Técnicos Administrativos y Permisos de Seguridad Contra Incendios.



El Concejo de Administración y Disciplina del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Lago Agrio, Provincia de Sucumbíos, reunidos en sesión ordinaria el día viernes 15 de enero del 2010.

CONSIDERANDO

Que el artículo 35 de la Ley de Defensa Contra Incendios, concordante con los artículos 40, 50 y 51 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley de Defensa contra Incendios, prescriben la facultad a los primeros Jefes de los Cuerpos de Bomberos para conceder permisos anuales y ocasionales, cobrar tasas de servicios, ordenar clausuras y adoptar todas las medidas necesarias para prevenir flagelos.

Que la Contraloría General del Estado ha recomendado a esta Jefatura que apruebe la concesión de tales permisos, y el pago de TASAS DE SERVICIO mediante un Reglamento;

En uso de las atribuciones que le confiere la Ley de Defensa contra Incendios y el Reglamento para la aplicación de los artículos 32 y 35 de la Ley de Defensa Contra Incendios reformada en su capítulo III, del cobro de tasas de servicios, clausura locales y permisos de construcción Art. 12.

RESUELVE

Expedir el siguiente Reglamento de “Tasa de Servicios Técnicos Administrativos y Permisos de Seguridad contra Incendios”.

Capítulo I

DE LOS SERVICIOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS Y DE LOS PERMISOS DE SEGURIDAD CONTRA INCENDIOS

DE LOS SERVICIOS TECNICOS ADMINISTRATIVOS

Art. 1.- Servicios Técnicos Administrativos, es el conjunto de actividades específicas que de conformidad con la Ley de Defensa Contra Incendios, su Reglamento de Aplicación y más disposiciones legales, pertinentes están obligados a prestar los Cuerpos de Bomberos de la República a

través de su departamento de PREVENCIÓN DE INCENDIOS, con el propósito de proteger, controlar y vigilar la seguridad de las personas y de los edificios de más de cuatro pisos, establecimientos industriales y fabriles, de concentración de público, así como todo tipo de empresas que ejerzan cualquier tipo de actividad laboral.

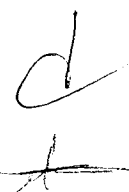
Art. 2.- Son áreas objeto de servicio técnico administrativo entre otras lo siguiente:

- a) Inspección
- b) Revisión anual u ocasional
- c) Permisos definitivos

Art. 3.- Serán sujetos a controles de Prevención y Defensa Contra Incendios, comunes, aplicables los establecimientos determinados en este Reglamento, los que se ejerzan sobre:

- a) Instalaciones eléctricas de establecimientos industriales, fabriles, de concentración de público y de edificios de más de cuatro pisos.
- b) Servicios estacionarios de Defensa Contra Incendios, revisión de su estado general, números y prueba de los mismos.
- c) Tanque de reserva de 10.000 litros de capacidad en edificios de más de dos pisos.
- d) Revisión de chimeneas, hornos, calderos, estufas en los establecimientos que los usen.
- e) Depósitos de combustibles destinados a la venta al público.
- f) Tenencia de materiales inflamables, explosivos y corrosivos.
- g) Instalaciones, envasadoras, transporte y distribución al Público de gas licuado de petróleo.
- h) Estados generales de las seguridades de defensa Contra Incendios en Gasolineras, estaciones de servicio y vehículos que se dediquen al transporte de combustibles.

Estos controles se los realizará tantas veces sean necesarios a juicio del primer Jefe del Cuerpo de Bomberos en coordinación con el Departamento de Prevención de Incendios.



Art.4.- Son controles de Prevención y Defensa contra incendios específicos los que se apliquen a los establecimientos determinados en este reglamento y se ejercen sobre:

- a) Producción, procesamiento, exportación, importación, transporte, distribución y expendio de los siguientes productos:

Cohetes, petardos, juegos artificiales y cualquier otro considerado como artefacto explosivo, materiales inflamables, artículos biológicos, productos químicos y plaguicidas, en estos casos el control se lo realizará tomando en cuenta las condiciones de seguridad y prevención de los siguientes factores: estructura física del local, materias primas utilizadas, productos de proceso y terminado, instalaciones, equipos, maquinarias, personal, extintores de incendio y todo lo que tenga que ver con seguridad contra incendios.

- b) Construcción, reparación y funcionamiento de establecimientos industriales y fabriles, de concentración de público y de edificios de más de cuatro pisos.
- c) Instalación, construcción, adecuación, ampliación, funcionamiento y respiración de depósitos de combustible, gasolineras, gas y productos químicos inflamables, volátiles y corrosivos.
- d) Inspección de teatros, estadios, salas de cines, fábricas, industrias, empresas, hospitales, restaurantes, museos, templos, laboratorios, talleres, boticas, farmacias, droguerías, establecimientos comerciales, educativos y más lugares de diversión pública o privada.
- e) Supervisión y control de plantas industriales que eliminan residuos o desechos industriales o incinerasen cualquier tipo de productos considerados como desperdicio.
- f) Instrucción y recomendación sobre el estado general del estado físico de los locales determinados en el literal b de este artículo, evaluación y recomendación que se impartan luego de inspeccionar en los establecimientos aludidos, las condiciones de seguridad de incendios de pisos, escaleras, cielos rasos y ventilación, iluminación, enlucido de vías de escape, letreros de seguridad puntualizados en este reglamento.
- Estos controles se los realizarán por inspección anual o periódica y con la práctica de pruebas específicas determinadas por el primer Jefe del Cuerpo de Bomberos o el Jefe del Departamento de Prevención de Incendios

respectivo, según las necesidades y características respectivas en cada caso.

Art. 5.- El encargado del control de Prevención y Defensa contra incendios en los campos técnicos normativos, ejecutivos y quien actuare a través del departamento de Prevención de incendios.

Art. 6.- Para los casos contemplados en los artículos 40 y 50 del Reglamento de la Ley competente el Departamento de Prevención contra incendios del Cuerpo de Bomberos de Lago Agrio será el responsable de que los interesados se sujeten a los requisitos de seguridad exigidos para cada caso por el departamento.

Art. 7.- Para los casos previstos en el artículo 53 de la Ley de Defensa contra incendios y el artículo 48 del Reglamento será potestad del Departamento de Prevención de Incendios, la inspección, prevención, consulta previa, inspección final y aprobación de los planos de construcción de los establecimientos y edificaciones enumeradas en dichos artículos, debiendo los interesados someterse a los requerimientos de los requisitos del mencionado departamento.

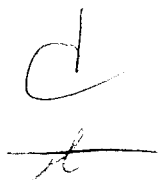
CAPITULO II

DE LA OBTENCIÓN DEL PERMISO DE FUNCIONAMIENTO

Art. 8.- Todo permiso de funcionamiento sean estos anuales u ocasionales, serán entregados por el Jefe del Cuerpo de Bomberos o su delegado, previo informe favorable del Departamento de Prevención de Incendios, a las personas naturales o jurídicas, sociedades empresariales, compañías limitadas, sociedades anónimas, de hecho nacionales o extranjeras, domiciliadas o prestación de servicios dentro de su respectiva jurisdicción, conforme a lo previsto en la ley y el Reglamento General.

Art. 9.- Forma de emisión de especies.

- a) Nombre o razón social del interesado
- b) Ubicación exacta del establecimiento.
- c) Número de permiso.
- d) Fecha de expedición y vencimiento.
- e) Firma y sello del primer Jefe y del departamento financiero (recaudación).
- f) Categoría.

A handwritten signature in dark ink, consisting of a stylized 'd' followed by a horizontal line, is located in the bottom left corner of the page. Below the signature, there is a faint, rectangular stamp that is mostly illegible.

Nota: Todo permiso de funcionamiento estará acompañado de la factura y/o comprobante de ingreso correspondiente emitida por el departamento de Recaudación.

Art. 10.- Para la obtención de los servicios técnicos administrativos de parte del departamento competente contemplados en los artículos dos y ocho del presente reglamento interno, los interesados pagarán previamente el monto de las tasas que se fijen de acuerdo a las siguientes tarifas...”.

Contestación a la demanda

El Cuerpo de Bomberos de Lago Agrio

En cumplimiento a la providencia del 2 de febrero del 2011, el señor Dionicio Salomón Encarnación Enrique, en su calidad de jefe del Cuerpo de Bomberos de Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, comparece en la presente acción de inconstitucionalidad y manifiesta:

El Reglamento de Tasas de Servicios Técnicos Administrativos y Permisos de Seguridad Contra Incendios, en el que consta el tarifario para el cobro de las tasas de servicios tanto del año 2010 como del 2011, cuya copia adjunta, fueron expedidos de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley de Defensa Contra Incendios, actualmente en vigencia, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 40, 50 y 51 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley de Defensa contra incendios, así como del artículo 12 del Acuerdo Ministerial N.º 0586, emitido por el Ministerio de Bienestar Social, publicado en el Registro Oficial N.º 140 del 5 de agosto del 2003.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para verificar la constitucionalidad del Reglamento de Tasa de Servicios Técnicos Administrativos y Permisos de Seguridad Contra Incendios y del cuadro anual de tarifas de servicios aprobados por el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Lago

Agrio, en atención a lo previsto en los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador y 27 del Régimen de Transición¹, y la Resolución de interpretación constitucional publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 75, numeral 1, literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 439 de la Constitución vigente que expone: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano”.

Problema jurídico a resolver

Conforme se desprende de la demanda presentada por el accionante, corresponde a la Corte Constitucional el examen de constitucionalidad del Reglamento de Tasa de Servicios Técnicos, Administrativos y de los Permisos de Seguridad Contra Incendios y del cuadro anual de tarifas de servicio aprobado por el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Lago Agrio, por considerar que se vulnera específicamente el artículo 301 de la Constitución de la República. En este punto, se observa que la controversia constitucional gira en torno al principio de legalidad en materia tributaria, conforme al cual solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Así, para resolver el cargo de inconstitucionalidad planteado, esta Corte se pronunciará sobre lo siguiente:

¿Qué debemos entender por tasa y tarifa?

Esta Corte considera necesario realizar algunas precisiones respecto de los términos tasa y tarifa, en atención a que las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda, tratan sobre los mismos.

¹ Publicados en el Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre del 2008.





Conforme la doctrina, en términos generales, por tributo² debemos entender indistintamente a los impuestos, tasas y contribuciones. Concretamente, el texto constitucional se refiere expresamente a estos tres tipos de tributos: impuestos, tasas y contribuciones especiales. En tal virtud, conforme lo señala el artículo 16 del Modelo de Código Tributario para América Latina, la tasa es “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente”³.

Al respecto, esta Corte en sentencia N.º 003-09-SIN-CC, dentro del caso N.º 0021-2009-IA, se refirió en extenso a qué debemos entender por tasa, en los siguientes términos:

“Para referirse al concepto de tasa, resulta conveniente partir del hecho de que dentro de la legislación ecuatoriana no existe una noción de tributo, tampoco una categorización de los diferentes tipos de tributos y mucho menos una conceptualización de ninguno de ellos. (...) A partir de lo expuesto, resulta evidente, que si bien existen diversas conceptualizaciones de tasa en la doctrina tributaria, todas ellas coinciden en la prestación de una actividad estatal vinculante, ya sea efectiva o potencial, en el caso sub judice, particularizada en la prestación de un servicio público. Como consecuencia de ello, podemos establecer que la tasa es un tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal. (...)”

... La mayoría de la doctrina latinoamericana sostiene que “las tasas corresponden a aquellos servicios inherentes al Estado, que no se conciben prestados por los particulares, dada su íntima vinculación con la noción de soberanía que rija en cada lugar y tiempo”. Autores como Giannini, Guiliani y Jarach se oponen a ésta caracterización de la actividad estatal, sosteniendo que no existe razón para diferenciar entre la naturaleza de un ingreso que tiene como fundamento una actividad inherente a la soberanía de Estado, de un ingreso que no la tiene. El

² La doctrina define al tributo como la “prestación obligatoria comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio, que da lugar a relaciones de derecho público”. Ver: Rodolfo R. Spisso, *Derecho Constitucional Tributario*, Tercera Edición, Buenos Aires, Editorial LEXISNEXIS ARGENTINA S.A., 2007, p. 36.

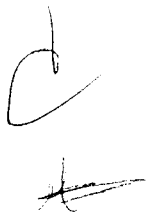
³ Rodolfo R. Spisso, *Derecho Constitucional Tributario*, Tercera Edición, Buenos Aires, Editorial LEXISNEXIS ARGENTINA S.A., 2007, p. 40.

criterio de Valdés Costa, resulta preponderante respecto a los autores referidos, que no toman en cuenta las consecuencias jurídicas que se derivan de la actividad del Estado, especialmente en lo que se refiere al principio de gratuidad. Los servicios de naturaleza jurídica que presta el Estado son en principio gratuitos y su prestación solo puede estar gravada mediante un acto de imperio del Estado que establezca un tributo con ocasión de esa prestación; mientras que los servicios de naturaleza económica se rigen por el principio de onerosidad, pues son prestados por el Estado por razones de oportunidad o conveniencia. Creemos que lo relevante en ésta característica es que las prestaciones económicas que realiza el Estado proporcionan una utilidad a los particulares y éstos las reclaman por su propia conveniencia; es decir, la prestación de servicios es asumida voluntariamente; mientras que las tasas serían prestaciones, y no contraprestaciones, (pues ello implicaría que tengan un elemento contractual que no les es aplicable) que los contribuyentes pagan al Estado en virtud de lo dispuesto en la ley, independientemente de la utilidad que pueda generarles. Así, la tasa tiene carácter tributario, es decir, que el Estado la exige en virtud de su poder de imperio (elemento impositivo). Se trata de prestaciones obligatorias y establecidas por la ley. (...)

La tasa es un tributo estrechamente relacionado con la actividad estatal vinculante y el sujeto pasivo está obligado al pago. Así, el cobro de una tasa debe corresponder a la concreta o potencial prestación de un servicio relativo al contribuyente...”.

De igual forma, en la referida sentencia se estableció la diferencia entre las nociones tasa y tarifa, expresando que:

“La noción de tasa incorpora, como se dijo, una obligación ex lege de derecho público, el precio, una obligación ex contractu, normalmente de derecho privado. Tasa y precio son dos figuras jurídicas, dos técnicas, dos instituciones que incorporan un régimen jurídico diferente, no pueden ser asimilados jamás. La tarifa, en los términos utilizados a lo largo de la ordenanza No. 0154 publicada en el Registro Oficial No. 154, del 28 de noviembre del 2005, no es más que la cuantificación del servicio público esencial, exclusivo del Estado Central, cuyo cobro debe efectuarse vía tasa por parte del Estado (...)



Las tarifas se definen como una racional determinación de los costos, mediante el aseguramiento de los activos de las entidades de servicio público, con el fin de garantizar su financiación, ajustando las tarifas a “los cambios en los costos reales” a fin de mantener el equilibrio económico-financiero de la empresa y garantizar la cobertura futura de los servicios (...)

Queda claro que la tarifa es la cuantificación del cobro que debe darse por concepto de la prestación de un servicio. En ese sentido, de ninguna forma implica que la denominación “tarifa” privatice un servicio o mucho menos”.

En tal virtud, conforme lo previsto en las normas cuya inconstitucionalidad se demanda, se determina que las mismas tienen por finalidad el establecimiento de las tarifas para el cobro de la tasa, establecida en el artículo 35 de la Ley de Defensa contra Incendios y artículos 40, 50 y 51 de su Reglamento General, de tal suerte que lo que se fija es la tarifa o precio de la tasa por la prestación de servicios técnicos administrativos que prestan los Cuerpos de Bomberos de la República, con el propósito de proteger, controlar y vigilar la seguridad de las personas y de los edificios de más de cuatro pisos, establecimientos industriales, fabriles, de concentración de público, así como todo tipo de empresas que ejerzan cualquier tipo de actividad laboral (artículo 1).

Sobre el principio de legalidad

El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el artículo 301 de la Constitución de la República, en los siguientes términos: “Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”. En esta línea, el Código Tributario, al referirse al poder tributario, en su artículo 3, prescribe que: “sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley...”.

Así, conforme la doctrina, el principio de legalidad fundado en el postulado “*no taxation without representation*”, manda que para el caso de creación, modificación, exoneración o extinción de tributos se cuente necesariamente con una ley formal expedida por el Órgano Legislativo competente, en la cual además deberán constar los elementos estructurales del tributo, como son: el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones, los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse, en atención a lo previsto en el artículo 4 del Código Tributario. En otras palabras, conforme dicho principio “es necesaria una Ley formal para el establecimiento de tributos”⁴.

Al respecto, la Corte en sentencia N.º 003-09-SIN-CC manifestó:

“1. Principio de legalidad/reserva de ley: Solo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. Confirmando lo dicho, Valdés Costa señala, la obligación del sujeto de pagar el tributo al sujeto activo encuentra su fundamento jurídico únicamente en un mandato legal, condicionado a su vez por la Constitución. El derecho del sujeto activo existe en cuanto una ley no imponga al sujeto pasivo la obligación correspondiente.³² (Valdés Costa, R, Curso de Derecho Tributario, p. 73). A partir de dicho elemento, es evidente que en respeto al principio de reserva de ley en materia tributaria, una tasa no puede ser creada, modificada o suprimida sino es a través de una ley previa, caso contrario se tornaría ilegal e inconstitucional. Cualquier instrumento público o privado distinto a la ley, se encuentra imposibilitado y vedado para establecer, modificar o suprimir tributos so pena de incurrir en vicios de inconstitucionalidad”.

En mérito de lo expuesto, el principio de legalidad obliga que todo impuesto sea establecido mediante ley, por iniciativa de la Función Ejecutiva y conforme el procedimiento previsto para el efecto por parte del órgano legislativo, y en el caso específico de las tasas y contribuciones, solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir las mismas. Es así como, conforme el principio de legalidad, se niega toda posibilidad de discrecionalidad a la administración pública, en cuanto a creación, modificación,

⁴ Fernando Pérez Royo, *Derecho Financiero y Tributario*, Decimoctava Edición, Editorial Aranzadi S.A., Pamplona, 2008, p. 66.





exoneración o extinción de tributos, siendo inconstitucional toda norma que establezca lo contrario.

Análisis del caso concreto

Conforme se desprende del texto de la demanda, el accionante considera que el Reglamento de Tasa de Servicios Técnicos, Administrativos y Permiso de Seguridad Contra Incendios y del cuadro anual de tarifas aprobado por el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Lago Agrio, es inconstitucional porque –en su criterio– vulnera el artículo 301 de la Constitución de la República, que consagra el principio de legalidad tributaria, al fijarse tasas y tarifas que requieren de un acto normativo ejecutado por autoridad competente, esto es, por la Asamblea Nacional, dejando arbitraria y discrecionalmente a los cuerpos de bomberos del país la fijación de tales tarifas, sin determinarse los criterios objetivos sobre los cuales deban establecerse tales valores por el servicio que presta la referida entidad.

De esta forma, determinado el problema de constitucionalidad y los elementos esenciales del principio de legalidad, así como precisado el contenido de las normas cuya inconstitucionalidad se demanda, esta Corte procederá a examinar si las mismas se encuentran o no conforme con el texto constitucional.

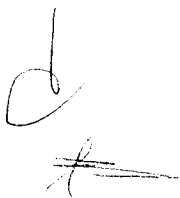
En primer lugar, el Reglamento impugnado tiene por finalidad el establecimiento del monto de la tarifa a cobrarse por la tasa de servicios técnicos administrativos y permisos de seguridad contra incendios que prestan los cuerpos de bomberos del país. Por ende, se deja claro que dicho reglamento no fija o establece la tasa por dichos servicios, puesto que la misma es fijada mediante ley, esto es, en la Ley de Defensa contra Incendios. Específicamente, el artículo 35, señala que: “los primeros jefes de los cuerpos de bomberos del país, concederán permisos anuales, cobrarán tasas de servicios, ordenarán con los debidos fundamentos, clausuras de edificios, locales e inmuebles en general y, adoptarán todas las medidas necesarias para prevenir flagelos, dentro de su respectiva jurisdicción, conforme a lo previsto en esta Ley y en su Reglamento.

Los funcionarios municipales, los intendentes, los comisarios nacionales, las autoridades de salud y cualquier otro funcionario competente, dentro de su respectiva jurisdicción, previamente a otorgar las patentes municipales, permisos de construcción y los permisos de funcionamiento, exigirán que el propietario o

beneficiario presente el respectivo permiso legalmente otorgado por el cuerpo de bomberos correspondiente. Los primeros jefes de los cuerpos de bomberos y los funcionarios mencionados en el inciso anterior, que no den cumplimiento a estas disposiciones y todas aquellas que se refieran a la concesión de permisos anuales y ocasionales de edificios, locales e inmuebles en general que sean idóneos, serán personal y pecuniariamente responsables de los daños y perjuicios ocasionados, sin perjuicio de la destitución de su cargo”.

De esta manera, se establece mediante acto normativo o ley material la facultad de los primeros jefes de los cuerpos de bomberos del país de conceder permisos anuales, de cobrar tasas de servicios, de clausurar edificios, locales e inmuebles en general, y de adoptar todas las medidas necesarias para prevenir flagelos, dentro de su respectiva jurisdicción. La norma legal citada es fundamento jurídico para la expedición de posteriores normas reglamentarias necesarias para hacer efectivo el cobro de la tasa establecida mediante ley, debido a que no se determina la cuantía de la misma, pero sí la forma de establecerla.

Es decir, conforme el principio de legalidad en materia tributaria referido en líneas anteriores, se reitera que solo mediante acto normativo de órgano competente se puede establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones; sin embargo, sí es posible que mediante reglamento se concreten o desarrollen ciertos elementos configurativos de los tributos, en este caso, de las tasas, que ya fueron previamente establecidos mediante ley, con la finalidad de lograr su ejecución. Para aclarar aún más, es conveniente referirnos al artículo 4 del Código Tributario, que establece que: “las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones, los reclamos, recursos y demás materias reservadas a la ley que deban concederse conforme a este Código”. Ello implica que la ley debe efectivamente establecer los elementos esenciales del tributo, esto es, el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, lo cual implica necesariamente, en atención al principio de legalidad, que al establecerse una tasa, el acto normativo que la contiene debe establecer los elementos básicos del tributo, en los términos indicados en la norma tributaria. Al respecto, Jarach expresa: “Decir que no debe existir tributo sin ley significa que sólo la ley puede establecer la obligación tributaria y por tanto, sólo la ley debe definir cuáles son los supuestos y los elementos de la relación tributaria. Y al decir elementos y supuestos, quiero significar que es la ley la que debe definir los hechos imponibles en su acepción





objetiva y también en la esfera subjetiva, o sea, cuáles son los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer. Debe ser la ley la que debe establecer el objeto y la cantidad de la prestación, es decir, el criterio con que debe valuarse la materia imponible, para aplicar luego el impuesto en un monto determinado y, es también la ley la que debe definir este monto”⁵.

En este sentido, es claro que por el principio de legalidad se deben regular los elementos esenciales del tributo mediante ley formal. Así, “la ley debe regular en qué supuestos se origina el deber de pagar un tributo (hecho imponible), quien está obligado a pagarlo (sujetos pasivos), cuánto hay que pagar (base, tipo, cuota) (...) No quedan, en cambio, comprendido dentro de la garantía del principio de legalidad tributaria aquellos aspectos de regulación relativos a elementos accidentales propios de la ejecución de Ley: lugar de pago, plazos, etc., los cuales forman el ámbito típico de la normativa reglamentaria”⁶.

No obstante lo manifestado, el artículo 4 del Código Tributario debe ser interpretado atendiendo a su sentido literal, puesto que su contenido no es absoluto. En efecto, uno de los elementos del tributo, sujeto a reserva de ley, es el establecimiento de la cuantía del tributo o la forma de establecerla, la cual tiene especial significación para el caso en estudio. Esto se explica puesto que por propia disposición legal puede o no fijarse la cuantía del tributo, pero en ambos casos, deberá constar expresamente la forma de establecer dicha cuantía, para efectos de fijar posteriormente el monto, entre otros aspectos, para dar plena satisfacción al principio de legalidad.

En el caso *sub examine*, nos encontramos en esta circunstancia, debido a que la Ley de Defensa contra Incendios, al fijar la tasa por los servicios y permisos de funcionamiento, que prestan los cuerpos de bomberos del país, fija sus elementos esenciales, pero en lugar de establecer su cuantía, en forma expresa, señala la forma de establecerla, esto es, delegando al Ministerio de Bienestar Social la expedición del reglamento correspondiente para dichos efectos. Esta delegación al reglamento que realiza la ley, tiene su fundamento en razones de orden técnico, y es perfectamente compatible con el principio de legalidad, puesto que en materia tributaria, tal principio no afecta por igual a todos los elementos esenciales del tributo, “sino que el grado de concreción exigible a la ley es

⁵ Rodolfo R. Spisso, *Derecho Constitucional Tributario*, Tercera Edición, Buenos Aires, Editorial LEXISNEXIS ARGENTINA S.A., 2007, p. 270.

⁶ *Ibidem*, p. 70.

máximo cuando regula el hecho imponible y es menor cuando se trata de regular otros elementos, como el tipo de gravamen y la base imponible”⁷.

Al respecto, la doctrina es precisa al señalar que “en los casos en que la propia ley contempla que su normativa sea completada por una fuente secundaria, la ley debe prever con suficiente determinación los límites dentro de los cuales ha de moverse la fuente secundaria, de manera que el tributo pueda decirse establecido “con arreglo a la ley”. No son admisibles las habilitaciones “en blanco”, sino que la intervención del reglamento ha de producirse “en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad. Generalmente, lo que se remite a la fuente secundaria es la decisión sobre aplicar o no un tributo previamente regulado en la Ley o bien el establecimiento o modificación de su cuantía. En este caso, dicha cuantía debe estar predeterminada dentro de límites precisos susceptibles de ser controlados...”⁸.

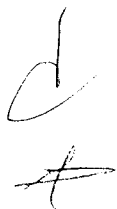
En consecuencia, el Ministerio de Bienestar Social, mediante Acuerdo Ministerial N.º 856, publicado en el Registro Oficial N.º 140 del 5 de agosto del 2003, expidió el Reglamento a los artículos 32 y 35 de la Ley de Defensa Contra Incendios. El Reglamento referido, en su artículo 12, establece textualmente:

“Art. 12.- El cobro de tasas, se refiere a los valores que el Cuerpo de Bomberos mantiene en el cuadro que anualmente revisa y aprueba el Consejo de Administración respectivo para los permisos de funcionamiento. Las instituciones bomberiles que no tienen consejos de administración, enviarán el cuadro de permisos de funcionamiento para su aprobación, a la Dirección Nacional de Defensa contra Incendios”.

Dicho precepto faculta a los Consejos de Administración de los respectivos cuerpos de bomberos a revisar y aprobar los valores o tarifas para los permisos de funcionamiento, por concepto de la tasa respectiva, establecida mediante ley. En este caso, el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Lago Agrio, Provincia de Sucumbíos, en uso de dicha facultad legal y reglamentaria, aprobó el reglamento y tarifario objeto de análisis.

⁷ Ibídem, p. 74.

⁸ Ibídem, p. 74.



A ello se suma el hecho de que el legislador, tratándose del principio de legalidad, ha establecido un alcance distinto cuando se trata de la creación o modificación de impuestos, y la creación o modificación de tasas o contribuciones, siendo más estricto en cuanto a los primeros, creándose una especie de flexibilidad cuando se trata de tasas, en cuanto a dejar al reglamento el establecimiento de ciertos aspectos, lo cual siempre y cuando no afecte en esencia a ninguno de los elementos configurativos del tributo, no vulnera el principio de legalidad.

En tal virtud, el cargo de inconstitucionalidad planteado no tiene asidero, puesto que no se observa vulneración del principio de legalidad en materia tributaria, en tanto la tasa por servicios técnicos administrativos y permisos de seguridad contra incendios que prestan los cuerpos de bomberos del país, fue establecida mediante ley, y las normas acusadas de inconstitucionalidad regulan aspectos de la tasa no establecidos en la ley, que no forman parte de sus elementos configurativos y siempre dentro de los parámetros establecidos en la ley. Por ende, conforme el principio de legalidad, no necesariamente la ley tributaria debe agotar todo, es indispensable que se configuren los elementos de la obligación tributaria, establecidos en el artículo 4 del Código Tributario, y permitir vía reglamento u otro acto normativo su concreción, siempre bajo los parámetros señalados en la ley.

Ahora bien, es necesario pronunciarse sobre otro de los aspectos alegados por el accionante, y es el relacionado con la forma arbitraria –en su criterio– de fijar las tarifas por parte del Cuerpo de Bomberos de Lago Agrio, sin especificar los criterios objetivos en los cuales se basa. Al respecto, se precisa que conforme se manifestó, las normas acusadas no vulneran el principio de legalidad; sin embargo, es ineludible señalar que la fijación de la cuantía de la tarifa a nivel nacional por parte de los respectivos Cuerpos de Bomberos, específicamente, de los Concejos de Administración, o en su falta por la Dirección Nacional de Defensa contra Incendios, debe responder a criterios objetivos, es decir, se debe determinar el sistema y el método para establecer los costos reales que genera el servicio que prestan los diferentes cuerpos de bomberos, tomando en consideración las características particulares de cada cantón o jurisdicción, en la cual ejerzan competencia.

Esta Corte evidencia la falta de determinación de parámetros objetivos para la fijación de las tarifas correspondientes, que debe ser materia de regulación legal

por parte de la Asamblea Nacional, de tal suerte que no exista arbitrariedad o discrecionalidad por parte de los cuerpos de bomberos del país, lo cual genera malestar en la sociedad y da lugar a la presentación de acciones de inconstitucionalidad como esta.

Sobre este particular, la Corte señaló en sentencia N.º 003-09-SIN-CC, lo siguiente:

“Aspecto que se relaciona con la noción de determinar las tarifas de tasas y contribuciones en el caso de los servicios públicos estratégicos; la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: 1) para definir los costos de los servicios, es decir, los gastos en los que incurrió una entidad; 2) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio –donde naturalmente está incluida la realización de una obra– y, 3) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes. 49 (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C- 155-03).

En relación al sistema de fijación de tarifas, “se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes”. 50 (Corte Constitucional de Colombia Sentencia C- 1067/02). Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución. El método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar, en concreto, el monto de la obligación tributaria”.

En este orden, la falta de determinación del método, sistema, reglas generales o como quiera denominarse para fijar las tarifas, se justifica por la naturaleza de la propia norma tributaria; para ello justamente se estableció en términos generales que basta con que se especifique la forma de establecer la cuantía, para cumplir con el principio de legalidad. A pesar de ello, esta Corte considera necesario que se exprese con claridad y concreción la forma de establecer las tarifas,





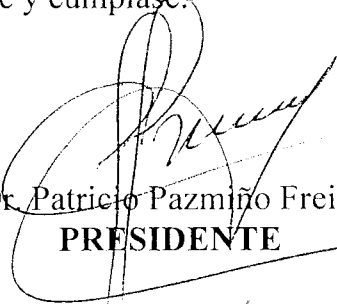
precisando los criterios o aspectos generales que deberán observarse, aun cuando signifique un trabajo complejo por la multiplicidad de tasas que se crean o modifican. Aun cuando se exprese expresarse en forma general aquellos parámetros mediante acto normativo, resulta una garantía para el ciudadano, en cuanto constituye certeza respecto a su eficacia jurídica. Los demás elementos podrán ser desarrollados mediante reglamento y conforme las particularidades de cada cantón o cuerpo de bomberos de que se trate; caso contrario, estaríamos estableciendo la obligación de fijar mediante ley la tarifa, lo cual de ninguna forma es admisible.

III. DECISIÓN

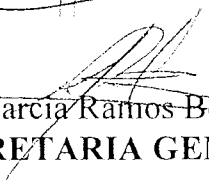
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Negar la demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE



Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando

Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Alfonso Luz Yunes, en sesión extraordinaria del veintiséis de abril del dos mil doce. Lo certifico.



Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/ms/cc



CAUSA 0008-10-IN

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes once de junio de dos mil doce.- Lo certifico.



Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/lcca

