

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021

CASO No. 121-20-IN

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de la tasa retributiva por el servicio técnico de seguimiento del plan de manejo ambiental contenida en el artículo III. 5.309 del Código Municipal que rige al Distrito Metropolitano de Quito. La Corte declara la inconstitucionalidad de la norma bajo análisis debido a que esta contraviene el principio constitucional de equidad, progresividad y capacidad contributiva.

I. Antecedentes

1. El 18 de diciembre de 2020, Julio César Hidalgo Sánchez (**accionante**), en su calidad de gerente local y representante legal de SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A. y de gerente general y representante legal de Desarrollos Inmobiliarios Inmoaviles S.A. presentó acción de inconstitucionalidad de actos normativos respecto de la tasa contenida en la fila séptima del artículo III. 5.309 del capítulo XX denominado de las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos Relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control Ambiental, sección V, Tomo V de la ordenanza Metropolitana No. 001 que contiene el Código Municipal.
2. La causa fue sorteada el 18 de diciembre de 2020 y su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 05 de febrero de 2021, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la causa y ordenó correr traslado al Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y a la Procuraduría General del Estado a fin de que en el término de quince días intervengan, defendiendo o impugnado la constitucionalidad de la norma demandada.
4. El 21 de octubre de 2021, la jueza sustanciadora Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento de la causa.

II. Competencia

5. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (**CRE**), en

concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Disposición normativa impugnada

6. El accionante demanda la inconstitucionalidad de la tasa contenida en la fila séptima del artículo III. 5.309 del capítulo XX denominado de las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos Relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control Ambiental, sección V, Tomo V de la ordenanza Metropolitana No. 001 que contiene el Código Municipal¹:

“Art. III.5.309.- Las tasas retributivas por servicios técnicos y administrativos relacionados con la regularización, seguimiento y control ambiental prestados por la administración municipal, en virtud de lo previsto en el Título V, del Libro IV.3 de este Código, relacionado con el Sistema de Manejo Ambiental, y de acuerdo a la normativa ambiental, serán recaudadas de acuerdo a la siguiente tabla:

Servicio	Tasa
<i>“(...) Seguimiento cada 2 años del Plan de Manejo Ambiental para estaciones base celular fijas, centrales y repetidoras de microondas fijas”.</i>	<i>“(...) 4 Salarios básicos unificados del trabajador por cada seguimiento efectivo”.</i>

Elaboración propia de la Corte Constitucional

IV. Pretensión y fundamentos de las partes

4.1. Pretensión y fundamentos de la acción

7. El accionante sostiene que la norma impugnada infringe los principios tributarios de equidad (art. 300 CRE), capacidad contributiva, proporcionalidad y razonabilidad (sentencias No. 029-15-SIN-CC y 037-15-SIN-CC).
8. Señala que en la disposición impugnada existe una tasa, por cuanto encaja en su definición desarrollada por la Corte Constitucional. Por tanto, sostiene que esta debe respetar los principios establecidos en el artículo 300 de la Constitución.
9. Alega que conforme lo ha determinado la doctrina y la sentencia constitucional No. 031-15- SIN-CC, el principio de equidad *“obliga a que toda tasa, entendida como la contraprestación de un servicio público, debe ser fijada tomando en cuenta el costo directo y exacto –palabras de la Corte Constitucional– en el que incurre la administración en la prestación del servicio público y no debe tener ‘como fin generar ganancias en beneficio de la municipalidad’”*.

¹ El Código Municipal fue publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 902 del 7 de mayo de 2019. También cabe destacar que el Código Municipal fue objeto de una última reforma el 14 de julio de 2021.

10. No obstante, a su decir, la tasa impugnada vulnera el principio de equidad, puesto que *“usando las palabras de la Corte, no representa los costos directos del servicio que el GAD Quito presta por los seguimientos y lejos está de ser exacto”*. En tal sentido, sostienen que el procedimiento previsto para el seguimiento del Plan de Manejo Ambiental (**PMA**) de cada Estación Base Celular (**EBC**) por la Dirección del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (**GAD del DMQ**) *“únicamente conlleva una constatación documental del cumplimiento de los lineamientos establecidos en el PMA y una inspección in situ por el funcionario público de la Dirección del GAD Quito –cuyos costos de traslado asume el administrado– gestión, la verdad mínima, que no se corresponde con el valor de la Tasa Inconstitucional, peor, usando nuevamente las palabras de la Corte, se ajusta a los costos directos de la prestación del servicio ni al beneficio generado al administrado”*.
11. Considera que el análisis sobre la vulneración del principio de equidad no puede realizarse en abstracto, por lo que presenta un informe pericial realizado por la perito acreditada ante el Consejo de la Judicatura, Ruth Calero, *“sobre la base del procedimiento para el seguimiento al PMA aplicado, en la realidad, por la Dirección del GAD Quito para el año 2019 para SBA”*, con lo cual determina que la *“falta de correlación entre el costo total que realmente conlleva el seguimiento al PMA de USD 126,20 y el valor fijado por el GAD Quito de USD 1,600.00 es notoria”*.
12. Asimismo, realiza un análisis comparativo con las tasas cobradas en otras partes del país para enfatizar que *“ya sea que se utilice los USD 130.00 o USD 126.20 para comparar el valor que ha establecido el GAD Quito de USD 1,600.00 en la Tasa Inconstitucional, es claro que esta no cubre únicamente los costos directos del servicio prestado, lo que, una vez más, viola el artículo 300 de la Constitución”*.
13. Por otra parte, alega que la tasa mencionada transgrede el principio de proporcionalidad que ha sido *“incorporado al bloque de constitucionalidad, mediante jurisprudencia”*, puesto que de lo contrario *“los contribuyentes tendrían un impacto económico que no tendría relación alguna con la capacidad tributaria”*. En tal sentido, sostiene que *“la Tasa también le es aplicable, por ejemplo, a las operadoras de telecomunicaciones en el país; ahora, SBA e Inmoaviles lejos están de asemejarse a ese tamaño. Esto demuestra cómo la Tasa Inconstitucional no mide la capacidad contributiva de los agentes que se verán obligados a soportar y pagar una tasa que no es proporcional a sus ingresos y rentas. Es de máxima importancia hacer referencia nuevamente a la inequidad de la Tasa Inconstitucional, pues como consecuencia genera la desproporcionalidad mencionada, de lo contrario, ¿cómo se justifica que el mismo sujeto pasivo, con la misma capacidad contributiva reciba un trato desproporcional solamente en una parte del país?”*.
14. Finalmente, sostiene que la tasa transgrede el principio de razonabilidad, el cual *“busca excluir la arbitrariedad, la desproporcionalidad y delimitar la discrecionalidad de la autoridad al momento de crear tributos, para que este*

responda a la capacidad de pago del contribuyente”. No obstante, se cuestiona “¿Cómo se puede catalogar a la Tasa como ‘justa’ cuando no se respetan las garantías de igualdad, proporcionalidad y capacidad contributiva del sujeto pasivo? ¿Cómo se puede decir que la Tasa es razonable cuando solamente en la circunscripción territorial del GAD Quito se cobra el valor de USD 1,600.00 sin respetar los principios tributarios rectores de la Constitución?”. De igual manera, menciona que la tasa no cumple la razonabilidad porque “realiza diferenciaciones injustas con otras tasas”.

4.2. Fundamentos del GAD del DMQ

15. El 15 de marzo de 2021, Teo Balarezo Cueva, en su calidad de subprocurador Metropolitano y representante legal y judicial del GAD del DMQ, contestó la demanda defendiendo la constitucionalidad de la disposición impugnada.
16. Señala que el GAD del DMQ *“es la autoridad ambiental de aplicación responsable en su jurisdicción y mantiene un fondo ambiental constituido en el artículo IV.3.97 del Código Municipal. De acuerdo a esta norma, el fondo ambiental se conforma ‘por los montos provenientes de la recaudación por concepto de derechos y costos ambientales, administrativos, multas impuestas por incumplimiento de las normas establecidas’. En concreto, se constituye por “lo recaudado por incumplimiento en los controles aleatorios en la vía pública” (20%) y, los ingresos correspondientes a ‘la evaluación de impacto ambiental, del sistema de auditorías ambientales y guías prácticas ambientales, del control de la calidad de los combustibles de uso vehicular y la regulación de su comercialización, y demás normas que vayan adicionándose”.*
17. Alude que *“el financiamiento que debe soportar la tasa cuya inconstitucionalidad se demanda, entre otros mecanismos de ingreso económico, no se limita al ‘servicio técnico’ de seguimiento del plan ambiental. En general, debe financiar el ejercicio de la competencia de gestión ambiental, lo cual incluye planificación local, regulación local, control local y gestión local. En particular, en relación con el control, está destinada a financiar las actividades de la ‘Autoridad Ambiental Distrital’ y la ‘Autoridad Metropolitana de Control”.*
18. Sobre la argumentación de que la tasa irrespete los principios de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, aduce que *“el argumento se agota en la insinuación de que la tarifa debería limitarse a los costos directos que genera la prestación del ‘servicio técnico”.* En tal sentido, expone que las apreciaciones contenidas en el informe pericial solicitado por la compañía accionante tienen equivocaciones, en particular respecto a lo siguiente:

“a) Conforme se estableció en el apartado anterior la satisfacción de los principios de equidad, razonabilidad y proporcionalidad de una tasa se verifica en la “razonable equivalencia” de la tarifa. En función de este concepto, la Corte Constitucional estableció que la tarifa no responde, ni debe limitarse a cubrir los costos del servicio. En

sentido contrario, la tarifa está condicionada al destino de los fondos, a las finalidades que se persiguen con su recaudación, siempre que estas sean afines a la naturaleza de la tasa. En consecuencia, el sostén y fundamento base de la Acción de Inconstitucionalidad parte de un equívoco conceptual al pretender que la tarifa de la tasa por “[s]eguimiento cada 2 años del Plan de Manejo Ambiental para estaciones base celular fijas, centrales y repetidoras de microondas fijas”, se limite al costo de la inspección y elaboración del informe.

b) De acuerdo al artículo 24 de la Resolución del Consejo Nacional de Competencias No. 0005-CNC-2014, los GADs municipales “están facultados para establecer tasas que se deriven de la facultad de control ambiental correspondiente a la competencia de gestión ambiental”. En función de esta disposición, la tarifa de la tasa por “[s]eguimiento cada 2 años del Plan de Manejo Ambiental para estaciones base celular fijas, centrales y repetidoras de microondas fijas” debe ser suficiente para financiar, al menos, las actividades de control inherentes al seguimiento del cumplimiento del plan. En esencia, deben financiar las actividades de coordinación previo al seguimiento programado y los controles e inspecciones aleatorias ejecutadas por la “Autoridad Ambiental Distrital” (la Secretaría de Ambiente) y la “Autoridad Metropolitana de Control” (la Agencia Metropolitana de Control), según lo previsto en los artículos IV.3.292 y IV.3.293 del Código Municipal y el apartado 3.3 del Anexo B de la ordenanza metropolitana No. 138.

c) Además del financiamiento de las actividades de control, las tasas, en materia ambiental, tienen la finalidad de financiar el fondo ambiental del GAD municipal, el cual, de acuerdo al artículo 20 del COA, tiene por objetivo general contribuir al ejercicio de la competencia de gestión ambiental, que incluye planificación local, regulación local, control local y gestión local. En consecuencia, el financiamiento que debe soportar la tasa cuya inconstitucionalidad se demanda incluye el ejercicio de la competencia de gestión ambiental y las finalidades específicas del fondo ambiental del GAD DMQ.

d) Finalmente, el último parámetro que debe considerarse respecto de la tarifa es la ventaja obtenida por el sujeto que la paga. En la especie, las Compañías Accionantes obtienen la aprobación del Plan Ambiental en ejecución por, al menos, dos años y, el control que se ejecuta no comprende la totalidad de las bases celulares que posee la compañía. En efecto, el seguimiento es “aleatorio” (parcial), según lo establecido en el apartado 3.6 del Anexo B de la ordenanza metropolitana No. 138. La periodicidad espaciada y el control parcial generan un beneficio para el administrado. Además, con ello se verifica la proporcionalidad de la contribución del sujeto pasivo. En la medida en que el contribuyente posea más estaciones de base celular, será objeto de más seguimientos y cancelará un mayor valor global por concepto de “[s]eguimiento cada 2 años del Plan de Manejo Ambiental para estaciones base celular fijas, centrales y repetidoras de microondas fijas”.

- 19.** Puntualiza que la tasa es razonablemente “equivalente” porque a más de cubrir los costos directos del servicio “debe contribuir a la financiación del ejercicio de la competencia de gestión ambiental” pues, a su decir, “el ejercicio de actividades económicas que supongan riesgo ambiental de cualquier grado, naturalmente, conlleva implícito el deber de contribuir al bienestar ambiental de la ciudad; en esa medida, el tributo es intrínsecamente justo y razonable”.

20. Argumenta también que *“el régimen jurídico tributario, no ha previsto un principio como el de razonabilidad. Los artículos 300 de la Constitución, 4 y 5 del Código Tributario no se refieren, específicamente, a una razonabilidad entendida como un principio. Los términos que los accionantes utilizan para referirse a una razonabilidad, entendida en sentido amplio, son los que suelen utilizarse para describir el principio de capacidad contributiva, que de ninguna forma se ve afectado por la Tasa”*.
21. Por todo ello, solicita que se desestime la demanda.

4.3. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado

22. El 19 de noviembre de 2021, Marco Proaño Durán, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada. En su argumentación hizo énfasis a: **(i)** la facultad de los GAD para regular tasas, tarifas y contribuciones especiales; **(ii)** que la norma impugnada respeta los principios tributarios de equidad, proporcionalidad y razonabilidad; y, **(iii)** que la demanda carece de argumentos claros.

V. Consideraciones y fundamentos de la Corte

5.1. Consideración previa

23. Previo a realizar el respectivo examen de constitucionalidad, resulta oportuno dilucidar si la norma bajo examen, en efecto, hace referencia a una tasa.
24. Este Organismo Constitucional ha definido que las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal, cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: **“1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada; y, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público”**².
25. Además, la Corte ha señalado que las tasas tienen las características de: **(i) ser una prestación** y no una contraprestación puesto que, *“[p]ara el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública; como ocurre con los precios públicos”*; **(ii) se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos** que pretende que *“la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los*

² Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021.

*costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público”; y, (iii) como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el **principio de equivalencia** que implica que “ el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera³”.*

26. Observados los parámetros precedentes, se advierte que la disposición normativa impugnada contiene una tarifa por la verificación del hecho generador consistente en la realización de la actividad administrativa individualizada de seguimiento, cada dos años, del PMA para estaciones base celular fijas, centrales y repetidoras de microondas fijas. Sumado a ello, se constata que el pago de la tarifa asignada corresponde solo a la actividad administrativa individualizada de realizar el seguimiento del PMA y no responde a un acuerdo de voluntades entre el GAD y los administrados. De ahí que la disposición impugnada satisface los requisitos para ser considerada una tasa.

5.2. Control constitucional por el fondo

5.2.1. Sobre la presunta incompatibilidad de la tasa con el principio de equidad

27. El accionante aduce que la tasa impugnada es contraria al principio constitucional de equidad (art. 300 CRE) y a los principios de proporcionalidad, capacidad contributiva y razonabilidad que, conforme lo ha anotado este Organismo Constitucional, a pesar de no tener un reconocimiento expreso en el texto constitucional son transversales al análisis del principio de equidad por derivar de este⁴. A su decir, la tasa impugnada contraría estos principios pues no representa los costos directos de la prestación del servicio de seguimiento del PMA ni del beneficio generado al administrado por este. Además, refiere que las únicas acciones en las que incurre el GAD del DMQ son la constatación documental del cumplimiento de los lineamientos del PMA y una inspección in situ por parte de un funcionario público.
28. El artículo 300 de la Carta Constitucional consagra los principios constitucionales que orientan al régimen tributario, siendo estos los de “*generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria*”.
29. El principio de equidad tributaria, en particular, tiene como objetivo evitar que, a través de la tributación, se creen situaciones inequitativas⁵. De modo que “*impone al sistema [tributario] el requisito de afectar con el mismo rigor a quienes se*

³ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 43.

encuentren en la misma situación, de forma tal que pueda afirmarse que es igual para iguales y desigual para desiguales”⁶.

30. Este Organismo Constitucional ha establecido que el principio de equidad guarda una estrecha conexión de interdependencia con el principio de progresividad que consiste en que “(...) *el sistema tributario grave la riqueza de los sujetos pasivos de manera proporcional a su incremento. Es una derivación del principio de equidad, en tanto pretende que el legislador diseñe las normas tributarias de manera que quienes tienen mayor capacidad contributiva asuman obligaciones de mayor cuantía, en proporción a su mayor capacidad de contribución*”⁷. Por lo que, este principio exige que los tributos observen la capacidad contributiva del sujeto pasivo para imponer un gravamen impositivo.
31. A su vez, la capacidad contributiva, según ha determinado la sentencia N° 65-17-IN/21 “*implica que solamente las manifestaciones directas o indirectas de riqueza pueden configurar el hecho generador de una obligación tributaria. Por otro lado, deriva en que los particulares están obligados a contribuir de manera progresiva en función de su capacidad económica*”⁸.
32. Ahora bien, en lo que respecta a las tasas, esta Corte ha determinado que los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva no están encaminados a imponerle al contribuyente una carga proporcional a su posibilidad de contribuir, sino “*una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia (la prestación de un determinado servicio público colectivo, la ejecución de una actividad administrativa individualizada, o la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público)*”⁹.
33. Para analizar la norma impugnada resulta pertinente entonces recurrir primero a la normativa expedida por el GAD del DMQ en la que se detalla, a breves rasgos, las acciones necesarias para efectuar el seguimiento del PMA. Así, la Ordenanza No. 138 del GAD del Distrito Metropolitano de Quito y su instructivo general de aplicación (**instructivo**), indican que aquellos administrados cuya regularización ambiental pertenezca a la categoría de registro ambiental deberán materializar el seguimiento de su PMA a través de un informe ambiental de cumplimiento (IAC) cada dos años; mismo que se realiza de conformidad con lo dispuesto en la disposición 6.4. del instructivo:

“Los monitoreos serán realizados por entidades acreditadas ante el Organismo Oficial de Acreditación Ecuatoriano, conforme lo establecido en la norma técnica correspondiente. Los costos serán cubiertos en su totalidad por el administrado.

⁶ Mauricio Plazas Vega, Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, Tomo II. THEMIS, Bogotá, 2005, p. 429.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 44.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 46-47.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 48.

Es responsabilidad del administrado verificar que todos los parámetros a monitorear se encuentren dentro del alcance de acreditación del laboratorio. La toma de muestras debe ser realizada por los laboratorios que se encarguen de realizar el análisis respectivo. Las actividades de monitoreo se sujetarán a las normas técnicas expedidas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de la AAD y/o a los reglamentos específicos de cada sector.

Los administrados deberán contar con todas las facilidades de monitoreo, según lo establecido en las normas técnicas expedidas por la AAD o normativa ambiental nacional, en caso de no estar establecido en las normas de la AAD.

La AAD, de requerirlo podrá disponer a los administrados la realización de actividades de monitoreo de descargas líquidas, emisiones, suelo, ruido, etc., así como de uno o más parámetros, según la actividad que realice. Los costos serán cubiertos en su totalidad por el administrado, en concordancia con el AM 061

Los puntos de monitoreo deben estar establecidos en los documentos ambientales.

La periodicidad de los reportes de informes de auto monitoreo constará en el respectivo Plan de Manejo Ambiental. Los reportes de monitoreos realizados durante el año deberán ser presentados a la AAD, junto a los documentos de seguimiento ambiental, o durante los seguimientos a realizarse por la AAD, en concordancia con el AM 061.

La información referente a la gestión integral de residuos y/o desechos generados (con excepción de residuos comunes asimilables a domésticos), deberán ser presentados a la AAD, junto a los documentos de seguimiento ambiental, o durante los seguimientos a realizarse por la AAD.

Para el caso de actividades regidas por normativa sectorial específica, la entrega de reportes de monitoreo, se realizará según lo establezca la misma (por ejemplo en el Informe Ambiental Anual que aplica al sector hidrocarburífero).

La AAD de conformidad con la norma técnica, realizará la evaluación de los resultados de los monitoreos, analizando la información entregada por los administrados.

Si como resultado del auto monitoreo se evidencia que la actividad no se encuentra cumpliendo las normas técnicas ambientales, legislación ambiental, obligaciones establecidas en el PMA y en las Autorizaciones Administrativas Ambientales, entre otros, el administrado deberá implementar medidas correctivas inmediatas, en un plazo máximo de 90 días luego de realizado el monitoreo, y deberá mantener los medios de verificación respectivos, cuya efectividad sea verificable y que le permitan mantenerse en cumplimiento de lo citado anteriormente, sin perjuicio de las sanciones correspondientes. Tales medidas deberán ser incluidas en el PMA, en caso de no encontrarse.

Los incumplimientos a las normas técnicas ambientales, legislación ambiental, obligaciones establecidas en el PMA y en las Autorizaciones Administrativas Ambientales, se informarán a la Autoridad Metropolitana de Control para la acción correspondiente, en caso de que las medidas correctivas no hayan tenido efecto”.

34. Así también, como elemento únicamente referencial y ejemplificativo para el análisis, cabe considerar el Acuerdo Ministerial 83-B expedido por el Ministerio del Ambiente, el 08 de junio de 2015, el cual reformó los valores por los servicios que presta dicha cartera de Estado, entre esos, el de seguimiento del PMA, de conformidad con la siguiente fórmula:

PAGOS POR SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE REGULARIZACIÓN, CONTROL Y	DERECHO ASIGNADO USD	REQUISITO
---	-------------------------------------	------------------

SEGUIMIENTO				
1 6	<i>Pago por Control y Seguimiento (PCS)</i> <i>Nt: Número de técnicos para el control y seguimiento.</i> <i>Nd: Número de días de visita técnica</i>	<i>PC</i> <i>S</i>	<i>PCS=PID *Nt</i> <i>*Nd</i>	<i>Para determinar las variables Nt y Nd a un proyecto, obra o actividad, se determinará en función de la naturaleza del proyecto y criterios técnicos</i>

Elaboración propia de la Corte Constitucional

35. De acuerdo a lo reseñado, las actividades que se realiza al momento de efectuar el seguimiento cada dos años del PMA respecto de proyectos de estaciones base celular fijas, centrales y repetidoras de microondas fijas comprenden esencialmente una inspección *in situ* al proyecto y el levantamiento de un acta por parte de dicha administración. En particular, la visita tiene como propósito que el respectivo funcionario del GAD del DMQ constate que el proyecto ha cumplido con los objetivos, estrategias y cronogramas plasmados en el PMA. En estas inspecciones se podrá “(...) *tomar muestras de las emisiones, descargas y vertidos, inspeccionar el área de intervención y solicitar las autorizaciones administrativas ambientales correspondientes, así como cualquier información que se considere necesaria en función del marco legal aplicable, el manejo ambiental o las condiciones de la autorización administrativa ambiental otorgada*”¹⁰. Finalizada la inspección se levantará el acta correspondiente, misma en la que constarán los hallazgos de esta.
36. De las consideraciones precedentes, se puede determinar lo siguiente: **(i)** La tarifa de la tasa en la norma impugnada consiste en un valor fijo de cuatro salarios básicos unificados del trabajador, misma que no guarda necesariamente conexión directa con la actividad administrativa de seguimiento que, como se detalló, comprende -en general- una inspección por parte de funcionarios del DMQ y el levantamiento de un acta en el que se verifica el cumplimiento del PMA, sus objetivos y su cronograma. En esta línea, los costos del seguimiento del PMA no pueden ser siempre los mismos, pues estos dependerán de los objetivos y cronograma del PMA a verificar en el momento del seguimiento y correlativamente con el tiempo y personal destinados para efectuar esta actividad. **(ii)** Así, la tasa prescrita por el Ministerio del Ambiente que se ha utilizado para ejemplificar -que no es vinculante para el GAD de DMQ ni pretende generar una revisión de la conformidad entre la ordenanza y el acuerdo ministerial¹¹- demuestra la implementación de un mecanismo a través de

¹⁰ Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito. Revisión al Seguimiento al Plan de Manejo Ambiental Aprobado y su Cronograma en Quito, disponible en: <https://www.gob.ec/gaddmq/tramites/revision-al-seguimiento-al-plan-manejo-ambiental-aprobado-cronograma-quito>

¹¹ No le corresponde a la Corte Constitucional revisar la conformidad con las disposiciones del Ministerio del Ambiente ni calificar la constitucionalidad de una Ordenanza sobre la base del contenido de un Acuerdo Ministerial; no obstante los parámetros fijados en el referido Acuerdo constituyen un criterio

una fórmula que considera las particularidades de cada proyecto para determinar el valor que corresponde pagar, marcando con ello un criterio o estándar objetivo para la determinación de la tasa.

37. Así las cosas, de la lectura de la ordenanza y los argumentos vertidos por el GAD se encuentra que existe una desproporción con relación a las diligencias y costos en los que se incurre para la realización de la actividad administrativa de seguimiento del PMA y la tasa fijada en la ordenanza sin considerar las particularidades de cada proyecto. Esto evidentemente afecta el principio de provocación y recuperación de costos porque se puede generar una utilidad no justificada a favor de la administración del GAD del DMQ, que no corresponde en una razonable equivalencia con las actuaciones que incurre para realizar la actividad administrativa de seguimiento del PMA. En la misma línea, tampoco se ve satisfecho el principio de equivalencia dado que el costo en el que incurre la administración no es equivalente a la cuantía de la actividad administrativa que la genera.
38. En consecuencia, al encontrarse que la tasa bajo estudio genera una utilidad a la administración del GAD del DMQ; que no corresponde en una razonable equivalencia con los costos en los que incurre la administración (que pueden ser mayores o menores); y, que no toma en cuenta que el seguimiento de cada PMA puede ser diferente, esta Corte observa que existe una desconexión entre el accionar estatal por el que se cobra la tasa y el valor de esta.
39. Tal desconexión no es admisible en un tributo como la tasa, pues como ya ha manifestado esta Corte *“es un tributo vinculado cuyo objeto es la recuperación de los costos en los que incurre la administración pública al momento de realizar una actividad determinada. (...) las tasas como tributos se fundamentan en los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia. Esto quiere decir que el cobro de una tasa debe estar precedido de un estudio detallado de la concordancia entre el valor de la tasa y el costo en el que se incurre para la realización de la actividad estatal, por lo que debe existir una proporción razonable entre el costo y la tarifa”*¹².
40. Por otro lado, el GAD del DMQ considera que la tasa analizada tiene justificada su tarifa en el hecho de que su cálculo es parte de una multa y que su recaudación contribuye a financiar la competencia gestión ambiental de dicha administración descentralizada. Este Organismo Constitucional advierte que tales presupuestos para justificar el valor de la tarifa se encuentran apartados de la naturaleza constitucional de las tasas, puesto que la función de este tipo de tributo no es operar como parte de una sanción pecuniaria ni ser un mecanismo de financiamiento del fondo ambiental, pues aquello no tiene relación alguna con los costos

objetivo para que este Organismo pueda identificar los costos aproximados asociados con la actividad administrativa vinculada a la tasa en análisis; considerando además que esta Corte no es competente para realizar dicho análisis que, por su naturaleza, es de índole técnica y económica.

¹² Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021.

administrativos en que incurre el GAD para prestar el servicio administrativo de seguimiento del PMA.

41. En consecuencia, la desproporción existente en la tasa contenida en la fila séptima del artículo III. 5.309 del capítulo XX denominado de las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos Relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control Ambiental, sección V contraviene los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva, pues no le impone al contribuyente una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia que a su vez respete los principios de provocación y recuperación de costos.

5.2.2. Efectos de la sentencia constitucional

42. El artículo 95 de la LOGJCC establece que “[l]as sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”. El artículo *ibídem* consagra la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera y postergue los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad “cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”¹³.
43. En fallos previos, esta Corte ya estableció que la recaudación “de tasas tiene una incidencia directa sobre la capacidad de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y su planificación presupuestaria anual, y tomando en consideración el principio de suficiencia recaudatoria consagrado en el artículo 300 de la Constitución”¹⁴; por lo que, al estar en el mismo supuesto procede también el diferimiento de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad. De modo que la tasa contenida en la fila séptima del artículo III. 5.309 del capítulo XX denominado de las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos Relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control Ambiental, sección V seguirá vigente hasta el último día del ejercicio fiscal 2022. Una vez concluido este plazo, la norma impugnada perderá su vigencia.
44. Durante el tiempo que resta de vigencia de la norma declarada inconstitucional o con posterioridad a que pierda vigencia el GAD del DMQ podrá tramitar la expedición de la normativa que sustituya a la declarada inconstitucional, misma que deberá observar los parámetros contenidos en la presente sentencia, debiendo considerarse que la tarifa prescrita por el Ministerio del Ambiente es únicamente referencial y ejemplificativa y no implica que deba necesariamente recurrir a dicha fórmula.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 71.

VI. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad No. 121-20-IN.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad con efectos diferidos de la fila séptima del artículo III. 5.309 del capítulo XX denominado de las Tasas Retributivas por Servicios Técnicos y Administrativos Relacionados con la Regularización, Seguimiento y Control Ambiental, sección V a partir de la finalización del ejercicio fiscal 2022.
3. **Ordenar** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito que, en el evento de que expida normativa en sustitución de las normas declaradas inconstitucionales, esta guarde estricta observancia de los parámetros establecidos en la presente sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL