

Quito, D.M., 13 de diciembre de 2023

## CASO 9-21-IN

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

### SENTENCIA 9-21-IN/23

**Resumen:** La Corte Constitucional del Ecuador resuelve la acción de inconstitucionalidad presentada por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones CONECEL S.A. en contra de los artículos 1, 3 y 5 de la Ordenanza Municipal del cantón Cascales, provincia de Sucumbíos, aprobada 15 de diciembre de 2015 y publicada en el Registro Oficial número 463 del 19 de enero de 2016, disposiciones que establecen el cobro de tasas por permisos de funcionamiento y servicios de bomberos. Una vez realizado el análisis del caso, se resuelve desestimar la demanda al determinarse que no se transgreden los artículos 261 numeral 10, 264 y 300 de la Constitución.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 22 de enero de 2021, la abogada María del Carmen Burgos Macías, procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL (“**compañía accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad de norma, en contra de los artículos 1, 3 y 5 de la Ordenanza Municipal que establece el pliego tarifario para la emisión de permisos de funcionamiento anuales, ocasionales, otros servicios y su regulación para su aplicación en el cantón Cascales; tales artículos regulan la tasa que se la cobra por el permiso de funcionamiento y el servicio de bomberos, la cual, fue aprobada el 15 de diciembre de 2015 (“**normas impugnadas**”), sancionada el 21 de diciembre del mismo año y publicada en el Registro Oficial, Edición Especial número 463 del 19 de enero de 2016, expedida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cascales, provincia de Sucumbíos.
2. Mediante sorteo efectuado el 22 de enero de 2021, le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, la misma que fue signada con el número 9-21-IN<sup>1</sup> y admitida a trámite mediante auto de la Sala de Admisión de 12 de

<sup>1</sup> La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 31 de marzo de 2021, certificó que en relación a la causa no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

abril de 2021.<sup>2</sup> El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial, Edición Constitucional número 168 de fecha 04 de mayo de 2021.

3. La jueza sustanciadora con providencia de 24 de noviembre de 2023 avocó conocimiento del caso, y dispuso su notificación a los involucrados. Además, solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cascales que se pronuncie sobre la vigencia o sustitución de la ordenanza y en específico de las normas impugnadas.

## **2. Competencia**

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto por los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, 98 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. La compañía accionante cuenta con la legitimación para presentar esta acción, la misma que ha sido presentada oportunamente, considerando que se demandó la inconstitucionalidad por el fondo.<sup>3</sup>

## **3. Normas impugnadas**

5. La compañía accionante impugna los artículos 1, 3 y 5 de la ordenanza que establece el pliego tarifario para la emisión de permisos de funcionamiento anuales, ocasionales, otros servicios y su regulación para su aplicación en el cantón. El contenido de las normas impugnadas es el siguiente:

[...] Art. 1.- **Ámbito.** - La presente ordenanza tendrá su aplicación en toda la jurisdicción cantonal de Cascales, consecuentemente toda actividad económica, para su funcionamiento se sujetará al pliego tarifario establecido en la presente ordenanza.

Art. 3.- **Hecho Generador.** - Se establece la tasa de permiso de funcionamiento que se aplicará sobre actividades comerciales, industriales, financieras, instituciones públicas, privadas, etc. Valor que corresponderá al % establecido en el pliego tarifario calculado sobre la Remuneración Básica Unificada Vigente.

Art. 5.- **Sujeto Pasivo.** - Son sujetos pasivos de esta tasa las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimientos en la jurisdicción

---

<sup>2</sup> El Tribunal estuvo compuesto por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

<sup>3</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 77.- **Legitimación.**- La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente [...] Art. 78.- **Plazo.**- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento [...]”.

cantonal de Cascales, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, financieras, inmobiliarias o profesionales.

#### **4. Pretensión y fundamentos**

##### **4.1 De la compañía accionante**

6. La compañía accionante alega que las normas impugnadas infringen los artículos 261 numeral 10, 264 y 300 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”).
7. Según la compañía accionante, la presente ordenanza invade la competencia otorgada exclusivamente al gobierno central, conforme a lo previsto en el artículo 261 numeral 10 de la CRE, estableciendo lo siguiente:

[...] es imprescindible determinar el ámbito de aplicación y objeto de la Ordenanza cuestionada, de tal forma que así se evidenciará que este cuerpo normativo invade materia que no le es de su competencia, como en efecto sucede cuando se pretende regular el sector de las telecomunicaciones que es un sector estratégico de competencia del gobierno central [...] El referido acto normativo crea un tributo a la operadoras del servicio de telefonía por el cual pretende cobrar una tasa por funcionamiento, es decir sin contraprestación alguna. Por lo tanto pretende el cobro de un impuesto disfrazado de tasa. [...] solo al Estado central le compete la regulación del sector de las telecomunicaciones y la determinación del cobro de tasas o cualquier otro tributo para su funcionamiento. Los gobiernos locales, definitivamente, no tiene competencias para tales cometidos.

8. La compañía accionante agrega que el artículo 264 de la CRE establece las competencias exclusivas de los gobiernos municipales; en referencia a esto, menciona:

[...] El artículo 264 de la Constitución de la República establece claramente cuáles con las competencias exclusivas de los gobiernos municipales y en ninguna de ellas consta la regulación a la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servidores móvil, (sic) terrestre de radio, comunicación a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, además de la fijación de tasas por estos conceptos [...] los GADs únicamente están autorizados a cobrar por el proceso de instalación de estructuras en sus jurisdicciones, más en lo que tiene relación al proceso de funcionamiento de tales estructuras ya no es competencia del GAD (sic) [...] El GAD de Cascales ha actuado de manera improcedente, pretendiendo regular el sector de las telecomunicaciones a pretexto de una tasa que se origina en una Ordenanza inconstitucional.

9. En referencia a la presunta violación al artículo 300 de la CRE expresa lo siguiente:

[...] al no evidenciar contraprestación alguna y aun así pretender el cobro de una tasa por el mismo concepto el impuesto de patente (actividad comercial) se estaría configurando una duplicidad de tributos por el mismo concepto, lo cual vulnera los principios constitucionales

de progresividad, eficacia y equidad tributaria recogidos en el art. 300 de la nuestra Carta Magna. [...] no existe contraprestación alguna por la emisión de la tasa de permiso ocasional o permanente, por consiguiente, el cobro del tributo se está efectuando como requisito para operar, siendo el funcionamiento y la operación de las operadoras del servicio móvil avanzado de competencia exclusiva del gobierno central.

**10. Agrega que:**

[...] dejar la continuidad de la prestación de un servicio (telecomunicaciones), sometido a la precariedad de un permiso municipal, significa desde un punto de vista material, dejar en las manos de un Gobierno Autónomo Descentralizado la posibilidad de “autorizar” o “desautorizar” la prestación de este servicio, competencia que no tiene ni le corresponde. Enlazar, adicionalmente, esta ilegítima “autorización” al pago de una tasa (sic) exorbitante, resulta inaceptable y reñido con el régimen de competencias exclusivas establecidas en nuestra Constitución [...] lo realmente grave es la continuidad en el tiempo de este gravamen, cuyo importe es considerable y que no cumple con el presupuesto normativo de guardar relación con el costo de producción del servicio (que es inexistente). Debe recordarse que la pretensión del GAD de Cascales es que estos valores, tasados en salarios básicos unificados, deben satisfacerse cada vez que, según dicho GAD, dizque “caduque” este permiso (la duración por supuesto la pueden fijar a placer, vía ordenanza), y eso significa que, a largo plazo, el contribuyente, con el pretexto de este “permiso” que no es competencia del GAD municipal, terminará satisfaciendo valores que excederán el valor mismo del activo de su propiedad, lo que la doctrina universalmente conoce como “tributo confiscatorio”.

- 11.** Como pretensión, la entidad accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 3 y 5 del acto normativo contenido en la Ordenanza Municipal emitida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cascales, provincia de Sucumbíos, publicada el 21 de diciembre de 2015.

**4.2 Argumentos del órgano emisor de la norma impugnada (GADM del Cantón Cascales)**

- 12.** El GADM del Cantón Cascales, a través de su escrito, remitió la documentación sobre la ordenanza que contiene las normas impugnadas, y los actos previos a su aprobación.

**4.3 Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

- 13.** La Procuraduría General del Estado (“PGE”) detalla las competencias exclusivas del Estado Central, y menciona lo siguiente:

[...] queda evidenciado por norma constitucional que el único facultado para administrar, disponer los precios, tarifas, tasas de los servicios públicos de Telecomunicaciones es el Estado Central, quien a su vez siempre ejercerá control y regulación encaminado a garantizar el acceso al espectro radioeléctrico en igualdad de oportunidades, pues no hay que olvidarse

que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado Central y en ello radica la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

- 14.** Por lo expuesto, la PGE expresa que la ordenanza es inconstitucional bajo los siguientes presupuestos:

[...] las competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados se encuentran estatuidas en el artículo 264 de la carta suprema. Dentro de la cual se establece la competencia exclusiva para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo; para lo cual podrá también crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras. Es decir, la creación de tasas o contribuciones es en relación al uso del suelo. Es el derecho que tiene que pagar, por ejemplo, las operadoras de telefonía por establecer sus equipos dentro de una jurisdicción autónoma, más no al aprovechamiento del espectro radioeléctrico, ni al cobro de tasas por el servicio de telecomunicaciones [...] Para el caso presente, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se les reconoce constitucionalmente su ámbito legislativo, sujetándose a las competencias y atribuciones que tanto la Constitución, como la ley les otorga y sin dejar de lado que las ordenanzas municipales como parte del orden jerárquico de aplicación de las normas, deben sujetarse a las disposiciones de la carta magna y su contenido no puede estar en contraposición a la norma suprema, ni afectar derechos de terceros.

- 15.** Es así, que solicita a este organismo declarar la inconstitucionalidad de toda la normativa contenida en la ordenanza impugnada por no guardar armonía con los preceptos de la CRE.

## **5. Planteamiento de los problemas jurídicos**

- 16.** Considerando los argumentos esgrimidos por la parte accionante, esta Corte se pronunciará sobre la presunta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el artículo 261, numeral 10, de la Constitución, en lo relativo a la competencia exclusiva del gobierno central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones; y, el artículo 264 en lo relativo a las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.
- 17.** Además, a criterio de la compañía accionante, las normas impugnadas contravienen los principios de progresividad, eficiencia y equidad tributaria consagrados en el artículo 300 de la Constitución; sobre la base de este cargo, esta Corte identifica que la alegación central está dirigida a que se establece el cobro de una tasa exorbitante, por lo que, considerando que el artículo 3 de la Ordenanza es el que determina el valor que se establecerá por concepto de la tasa, es pertinente analizar este cargo respecto de la

presunta afectación de los principios de progresividad y capacidad contributiva,<sup>4</sup> conforme a lo establecido en el artículo 300 de la CRE; y, también se determinará si dicho artículo de la ordenanza transgrede el principio de no confiscatoriedad previsto el artículo 323 de la CRE.

18. En virtud de lo anterior, esta Corte identifica los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos en la presente sentencia:

*¿Los artículos 1, 3 y 5 de la ordenanza municipal que establece el pliego tarifario para la emisión de permisos de funcionamiento anuales, ocasionales, otros servicios y su regulación para su aplicación en el cantón contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto a la competencia del gobierno central en la regulación del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones; y el artículo 264 respecto a las competencias exclusivas de los gobiernos municipales?*

*¿El artículo 3 de la ordenanza municipal que establece el pliego tarifario para la emisión de permisos de funcionamiento anuales, ocasionales, otros servicios y su regulación para su aplicación en el cantón es incompatible con los principios constitucionales tributarios de progresividad y capacidad contributiva conforme al artículo 300 de la Constitución y con el principio de no confiscatoriedad previsto en el artículo 323 de la Constitución?*

## 6. Resolución de los problemas jurídicos

**6.1. ¿Los artículos 1, 3 y 5 de la ordenanza municipal que establece el pliego tarifario para la emisión de permisos de funcionamiento anuales, ocasionales, otros servicios y su regulación para su aplicación en el cantón contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto a la competencia del gobierno central en la regulación del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones; y el artículo 264 respecto a las competencias exclusivas de los gobiernos municipales?**

19. La compañía accionante impugna los artículos 1, 3 y 5 de la ordenanza municipal mencionada en el párrafo 5 *supra*. El artículo 1 se refiere a que dicha ordenanza será de aplicación en toda la jurisdicción cantonal y que, toda actividad económica para su funcionamiento se sujetará al pliego tarifario establecido por la ordenanza. El artículo 3

---

<sup>4</sup> Conforme se ha pronunciado este Organismo en la sentencia 65-17-IN/21, a pesar de que el principio de capacidad contributiva no está expresamente previsto en la Constitución, el mismo se deriva del principio de equidad que está contemplado en el artículo 300 de la Constitución.

establece el hecho generador de la tasa de permiso de funcionamiento, el cual, será de aplicación sobre toda actividad comercial, industrial, financiera, sobre entidades públicas y privadas y el valor corresponderá al porcentaje establecido en el pliego tarifario calculado con base en la remuneración básica unificada vigente; y, el artículo 5 establece como sujetos pasivos de este tributo a personas naturales, jurídicas nacionales o extranjeras que ejerzan su actividad comercial, industrial, financiera inmobiliaria o profesional, de manera permanente en la jurisdicción cantonal de Cascales.

20. Cabe precisar que con una revisión íntegra de la ordenanza dentro de su artículo 2 establece que el cobro de dicha tasa se realiza, tanto por el permiso de funcionamiento, como por el servicio de bomberos; por su parte, el artículo 7 se refiere al otorgamiento del permiso de funcionamiento está supeditado a la presentación de requisitos de control y prevención, entre los que se establece informes favorables de la inspección del personal autorizado del cuerpo de bomberos.
21. En el presente caso, a criterio de la compañía accionante, los artículos impugnados de la ordenanza materia de esta acción, regulan el sector de telecomunicaciones, siendo esta una competencia exclusiva del gobierno central, por cuanto, se crea un tributo a las operadoras del servicio de telefonía por el cual se pretende cobrar una tasa por permiso de funcionamiento sin recibir contraprestación alguna.
22. Bajo esta línea, la compañía accionante indica que el artículo 264 de la CRE expresa cuáles son las competencias exclusivas del GADs municipales, y menciona que en dicho artículo no se encuentra la regulación del sector de telecomunicaciones, siendo esta una competencia exclusiva del Estado central.
23. Bajo este contexto, en primer lugar, es pertinente precisar que la Constitución de manera taxativa prescribe cuáles son las competencias exclusivas de los diferentes niveles de gobierno, en este sentido, el artículo 261 numeral 10, establece como competencia exclusiva del Estado central: “el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.
24. De esta forma, se comprende que la Constitución busca mantener determinadas competencias bajo el Estado central, por cuanto, existen sectores estratégicos que de acuerdo con el artículo 313 de la CRE<sup>5</sup> son de control exclusivo del Estado por su decisiva influencia económica, social, política o ambiental, en este caso, el sector de

---

<sup>5</sup> CRE. Art. 313 expresa que: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. [...]”.

telecomunicaciones. Bajo esta premisa, el COOTAD en su artículo 111 señala que la rectoría y gestión de dichos sectores estratégicos le corresponde al gobierno central, sin perjuicio que otras facultades puedan ser concurrentes con los diferentes niveles de gobierno.<sup>6</sup>

**25.** Por su parte, sobre las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, el artículo 264 de la Constitución establece que, entre sus facultades estará: “5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras” y “13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”.

**26.** Esta última competencia también se encuentra determinada en el COOTAD en su artículo 55 letra m), el cual expresa que los GADs tienen la facultad de: “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”. Así mismo, el artículo 140 en su inciso cuarto *ibídem* expresa: “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.”. En esta misma línea la Ley de Defensa contra Incendios en su artículo 35 menciona 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.

**27.** Ahora bien, de la revisión de los artículos impugnados, se identifica que se establece una tasa por otorgamiento de permisos de funcionamiento –en los términos detallados en el párrafo 20 *ut supra*- y por servicios de bomberos para prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que, en un supuesto, se podrían generar en las instalaciones o establecimientos de las telefónicas que se encuentren en la circunscripción territorial del GAD del cantón Cascales.

**28.** Además, esta Corte deja en claro que los controles que el cuerpo de bomberos debe realizar de forma preventiva sobre establecimientos físicos relacionados con el sector de telecomunicaciones ubicados en una determinada circunscripción territorial no significa ejercer una competencia del Estado Central; es así, que el cobro de esta tasa, no necesariamente se relaciona con el título habilitante o giro de negocio de un determinado establecimiento o construcción. Por ello, el permiso de funcionamiento que otorgaría en

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 27-16-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 33.

este caso el Cuerpo de Bomberos, no se relaciona con el otorgamiento de un permiso para ofrecer un servicio de telecomunicaciones, que estaría a cargo de la entidad competente adscrita al Estado Central.

29. Bajo este orden de ideas, se colige que los GADs municipales tienen la facultad de gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, y con base a esta potestad, están habilitados para establecer tasas por permiso de funcionamiento y por los servicios prestados por el cuerpo de bomberos, considerando su potestad tributaria contemplada en el numeral 5 del artículo 264 de la CRE.<sup>7</sup> En este punto, es importante hacer notar que, de acuerdo al artículo 140 del COOTAD los cuerpos de bomberos son entidades adscritas a los GADs municipales.

30. En este contexto, se descarta la alegación de la parte accionante respecto de que dicha ordenanza invade competencias del Estado Central conforme a lo establecido en el artículo 261 numeral 10, por cuanto, se ha verificado que dicha ordenanza en sus artículos 1, 3 y 5 establece el cobro de una tasa por permiso de funcionamiento y servicios de bomberos, siendo esta una facultad otorgada por la Constitución en su artículo 264, numeral 13 y regulada por normas infraconstitucionales como lo es el COOTAD y la Ley de Defensa contra Incendios.

31. Por lo expuesto, este Organismo concluye que los artículos 1, 3 y 5 de la ordenanza impugnada, no contravienen los artículos 261 numeral 10 y 264 de la CRE.

**6.2. ¿El artículo 3 de la ordenanza municipal que establece el pliego tarifario para la emisión de permisos de funcionamiento anuales, ocasionales, otros servicios y su regulación para su aplicación en el cantón es incompatible con los principios constitucionales tributarios de progresividad y capacidad contributiva conforme al artículo 300 de la Constitución y con el principio de no confiscatoriedad previsto en el artículo 323 de la Constitución?**

32. Uno de los principios tributarios que rigen en el régimen tributario ecuatoriano es el de progresividad. El principio de progresividad en materia tributaria se refiere a que el tributo a cobrar se grava de acuerdo a la riqueza de los sujetos pasivos en manera

---

<sup>7</sup> De conformidad con la sentencia 15-14-IN/20 del 21 de octubre de 2020 se establece la facultad que tiene los GADs para imponer tasas por medio de tasas en los siguientes términos: “[...] Al respecto, el artículo 120.7 de la Constitución establece que la Asamblea Nacional creará, modificará o suprimirá tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados. Posteriormente, el artículo 264.5 de la Constitución dispone que los gobiernos descentralizados municipales crearán, modificarán o suprimirán, mediante ordenanza, tasas. Dicha facultad tributaria, se encuentra regulada en los artículos 55.e y 186 del COOTAD.”.

proporcional a su incremento, siendo una derivación del principio de equidad.<sup>8</sup> En este orden de ideas, el principio tributario de progresividad y de capacidad contributiva adquiere determinada particularidad cuando se refiere a tasas, por cuanto, el fin de este principio dentro de una tasa no necesariamente se encamina a encomendarle una carga proporcional al contribuyente a su capacidad de contribuir, sino más bien a la carga del accionar estatal del que se beneficia el sujeto pasivo de la tasa.<sup>9</sup> Entonces, el principio de progresividad se dirige a observar la capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo, el cual, aunque no está expresamente previsto en el artículo 300 de la CRE, se entiende integrado en nuestro sistema tributario.

- 33.** Cuando se relaciona el principio de progresividad frente a la capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo, se encadena también con el principio de no confiscatoriedad, por cuanto, el tributo se debe aplicar de tal manera, que no afecte de forma irrazonable la propiedad individual del contribuyente.
- 34.** El principio de no confiscatoriedad está muy relacionado con la noción de proporcionalidad, es así que, el valor de los tributos debe guardar relación con la capacidad contributiva manifestada por el contribuyente, pues todo aquello que exceda razonablemente de esa proporcionalidad se vuelve confiscatorio. En este sentido, el principio de no confiscatoriedad busca guardar una proporción o equilibrio entre el gravamen tributario y la manifestación de riqueza, por lo que el exceso entre ese monto razonable e irrazonable se vuelve confiscatorio. En particular sobre las tasas, la confiscatoriedad empieza cuando se termina de recaudar lo que se necesita para recuperar el costo en el que el Estado incurrió para brindar ese servicio estatal.
- 35.** Es así que, conforme al desarrollo jurisprudencial de la Corte sobre el principio de no confiscatoriedad en materia tributaria y, concretamente en cuanto a tasas, se ha precisado que si el cobro de una tarifa es superior a los costos en los que incurrió el sujeto activo para **(i)** la prestación de un servicio público colectivo; **(ii)** el aprovechamiento especial o la utilización privativa de un bien de dominio público; o **(iii)** la ejecución de una actividad administrativa individualizada, entonces, deriva en confiscación.<sup>10</sup> De esta forma, se colige que debe existir proporcionalidad entre la recaudación y el respeto a la propiedad; cuestión que en materia de tasas se encuentra atado a los costos en los que se incurre para prestar el servicio.

---

<sup>8</sup> CCE, sentencia 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 45.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 65-17-IN/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 48.

<sup>10</sup> CCE, Sentencia 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 76. Ver, CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 68.

- 36.** Bajo esta línea, la compañía accionante alega que se realiza un cobro exorbitante y que la tasa excederá el valor del mismo activo de la propiedad con el pasar del tiempo, alegando que la tasa es confiscatoria.
- 37.** Como se señaló previamente, el artículo 2 de la ordenanza establece que el cobro de la tasa será por el otorgamiento del permiso de funcionamiento del establecimiento, entendido como un control preventivo a los establecimientos, y por la prestación del servicio de bomberos, donde parecería haber una proporción del riesgo y prevención, es así, que a más riesgo, mayor prevención y mayor es el costo derivado del accionar del Cuerpo de Bomberos; por tanto, mientras mayor sea el riesgo mayor será el cobro de la tasa, encontrándose estos elementos relacionados de manera directa.
- 38.** Además, se identifica que el artículo 2 establece las tarifas por el cobro de dicha tasa de acuerdo con la clasificación de establecimientos o entidades y el grado de riesgos (bajo, moderado y alto), determinando el porcentaje a aplicar respecto de una remuneración básica unificada. En el caso específico de compañías de telecomunicaciones se les ha establecido un valor a pagar del 197.74% del valor de una remuneración básica unificada.
- 39.** Se colige que, el valor por concepto de la tasa, se establece de acuerdo a la naturaleza de los establecimientos, por lo que, se lo cobra por la condición y naturaleza de las estructuras de este tipo de compañías - compañías de telecomunicaciones en este caso-, evidenciándose que la tarifa será mayor de acuerdo al nivel de riesgo que puede representar un establecimiento, identificándose -por ejemplo- que el mayor grado de valor del cobro de tarifa por funcionamiento y servicio de bomberos se realiza a las compañías petroleras que mantienen el nivel de cobro de tarifa más alta que es de 2000% por el salario básico unificado.
- 40.** Por lo tanto, este artículo establece cual será la tarifa que se cobrará de acuerdo al nivel de riesgo que representan las estructuras de empresas de telecomunicaciones, por lo que, no se observa una afectación al principio de progresividad ni a la capacidad contributiva. Así mismo, parece que existiría una determinada proporción de los valores a cobrar, ya que, se entiende que a mayor riesgo mayor será el costo derivado del accionar estatal en la prestación de sus servicios en cuanto a una eventual necesidad de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, o apoyo en eventos adversos de origen natural o antrópico.
- 41.** También en cuanto al principio de no confiscatoriedad, observamos que la naturaleza de la tasa actúa de conformidad con el servicio prestado y el riesgo de un determinado establecimiento de tal modo que no se evidencia una limitación injustificada al derecho

a la propiedad por el cobro de la tasa en vista de que se establece cuáles son las tarifas a cobrar de acuerdo con la clasificación de riesgos fijada en la misma ordenanza.<sup>11</sup>

- 42.** En conclusión, esta Corte no identifica que el artículo 3 de la ordenanza impugnada sea incompatible con los principios de progresividad, capacidad contributiva y no confiscatoriedad previstos en el artículo 300 y 323 de la CRE.

## **7. Decisión**

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

- 1.** Desestimar la acción de inconstitucionalidad 9-21-IN/23.
- 2.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>11</sup> CCE, sentencia 10-21-IN/23 de 22 de noviembre de 2023, párr. 48.

**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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de diciembre de 2023.- Lo certifico.

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