

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 10-21-IN/23

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

SENTENCIA 10-21-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, 2 y 16 de la Ordenanza Municipal del cantón Pichincha, provincia de Manabí, aprobada y sancionada el 20 de septiembre de 2018 y publicada en el Registro Oficial No. 910 de 13 de mayo de 2019, disposiciones que establecen el cobro de tasas por servicios de bomberos. Una vez realizado el análisis del caso, se resuelve desestimar la demanda al determinarse que no se transgrede 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 CONECEL S.A. (“**compañía accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad de norma, en contra de los artículos 1, 2 y 16 de la Ordenanza Municipal aprobada y sancionada el 21 de septiembre de 2018 (“**normas impugnadas**”) y publicada en el Registro Oficial, Edición Especial 910 de 13 de mayo de 2019, expedida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pichincha, provincia de Manabí.
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 10-21-IN¹ y admitida a trámite mediante auto de la Sala de Admisión de 12 de abril de 2021.² El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial, Edición Constitucional número 168 de fecha 04 de mayo de 2021.

¹ 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.

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

3. La jueza sustanciadora con providencia de 07 de noviembre de 2023 avocó conocimiento del caso, y dispuso su notificación a los involucrados; además, solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pichincha 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 además que se demandó la inconstitucionalidad por el fondo.³

3. Normas impugnadas

5. La compañía accionante impugna los artículos 1, 2 y 16 de la Ordenanza Municipal que Regula el Cobro de las Especies Valoradas, Tasas de Servicios de Bomberos y Permisos de Funcionamiento de los Locales, Centros Comerciales y de Negocios, Centros de Convención y Eventos, Entidades Públicas y Privadas, Restaurantes, Almacenes, Centros de Estudios, de Salud, Religiosos, Transporte, Espectáculos Públicos Permanentes y Temporales y de Todas las Edificaciones Destinadas a la Concentración Masiva de Población en el cantón Pichincha, provincia de Manabí.
6. El contenido de las normas impugnadas es el siguiente:

[...] Art. 1.- NATURALEZA.- El Cuerpo de Bomberos del cantón Pichincha es una entidad de derecho público adscrita al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pichincha, por mandato Constitucional y Legal, el mismo que presta el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, así como de apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico. Así mismo efectúa acciones de salvamento con el propósito de precautelar la seguridad de la ciudadanía en su respectiva circunscripción territorial.

³ 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 [...]”.

Art. 2.- **COMPETENCIA.**- En base a lo que establece la Ordenanza de adscripción del Cuerpo de Bomberos del cantón Pichincha, le corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pichincha fijar el valor de las especies, tasas de servicios de bomberos, permisos de funcionamiento y demás que otorgue el Cuerpo de Bomberos de Pichincha.

Art. 16- **FORMA DE COBRO:** Los valores correspondientes al pago por concepto de tasas tiene su hecho generador en la prestación del servicio de bomberos, que adecúa el mismo en base de su actividad, medio de producción, riesgos y amenazas en la población, posibles afectaciones irreversibles a la flora y fauna, en el área urbana y rural, se tomará en cuenta los siguientes parámetros:

T=DFS+R: Tasa es igual a la Dimensión física acompañado del Servicio que brinda el establecimiento o entidad más el Riesgo que este Representa a la ciudadanía y al Cuerpo de Bomberos cantonal.

% RBU: Es la Remuneración Básica Unificada fijada anualmente por el Ministerio del Trabajo, y en base a su valor actual se establecerá el mecanismo de cobro de la Tasa por Servicios del Cuerpo de Bomberos del cantón Pichincha.

A más riesgos, mayor prevención y valor económico, clasificado en:

1.- Nivel Urbano y Rural con alto índice poblacional.

- a) Bajo: Del 0.1% hasta el 15% de una Remuneración Básica Unificada;
- b) Moderado: Del 16% al 30% de una Remuneración Básica Unificada;
- c) Alta: Del 31% al 100% de una Remuneración Básica Unificada; y,
- d) Especial-Preventivo: Urbano Hasta Dos Remuneraciones Básicas Unificadas.

2.- Nivel Rural, con alto índice de riesgo para la población, para los integrantes del Cuerpo de Bomberos, la flora y fauna protegida en zonas montañosas y de difícil acceso:

- a) Especial-Preventivo Alto: Hasta Dos Remuneraciones Básicas Unificadas.

4. Pretensión y fundamentos

4.1 De la compañía accionante

- 7. 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**”).
- 8. 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 [sic] para tales cometidos.

- 9.** 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 cuales con las competencias [sic] 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 terrestre de radio, comunicación a celulares, televisión, radio emisora, radio ayuda fija y otras, además de la fijación de tasas por estos conceptos [...] El GAD de Pichincha ha actuado de manera improcedente, pretendiendo regular el sector de las telecomunicaciones a pretexto de una tasa que se origina en una Ordenanza inconstitucional.

- 10.** 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 [sic] 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.

- 11.** 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. Debe recordarse que la pretensión del GAD de Pichincha 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”.

- 12.** Como pretensión, la entidad accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2 y 16 del acto normativo contenido en la Ordenanza Municipal emitida por el concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pichincha, provincia de Manabí, publicada el 13 de mayo de 2019.

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

- 13.** El GADM del cantón Pichincha dentro de su contestación dentro del requerimiento realizado por el auto de admisión de la presente acción de inconstitucionalidad, en referencia a su competencia para emitir dicha ordenanza expresa lo siguiente:

[...] Debemos indicar que las acciones del GAD Municipal del cantón Pichincha están enmarcadas en normas constitucionales y legales, y que la competencia de Cuerpo de Bomberos, radica en el numeral 13) del Art. 264 de la Constitución de la República, que indica: “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”; en concordancia con lo determinado en el Art. 55, letra m) del COOTAD que determina lo siguiente: “m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”; con esto se evidencia que el GAD Municipal del cantón Pichincha, tienen competencia exclusiva sobre la gestión de los Cuerpos de Bomberos. De igual forma el inciso cuarto del Art. 140 del COOTAD [...] este artículo claramente determina que la gestión de los SERVICIOS de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, por mandato constitucional es una competencia exclusiva de los GAD Municipales [...] existe un imperativo legal en el Art. 35 de la Ley de Defensa contra Incendios, para establecer dicho cobro [...].

- 14.** Respecto a la presunta violación de competencias del gobierno central sobre la regulación del espectro radioeléctrico expresa lo siguiente:

[...] La parte actora manifiesta que no somos competentes para realizar el cobro de la tasa indicada en la ordenanza impugnada, argumentando que existe una violación al Art. 361 (sic) numeral 10) de la Constitución, al supuestamente violentar las competencias exclusivas del Gobierno Central, para regular el espectro radioeléctrico, sin embargo dicha ordenanza en ninguna parte de su normativa establece ese criterio, es decir al motivar esta acción constitucional con este fundamento jurídico, la misma carecería de derecho para fundamentar su demanda, ya que lo que se ataca, es la competencia del Cuerpo de Bomberos del cantón Pichincha, para realizar el cobro de la tasa por los servicios administrativos [...]

- 15.** Agrega que:

[...] la normativa impugnada impone un tributo por el mismo hecho generador de la patente municipal, aduciendo que dicha tasa no implica ninguna contraprestación en favor del usuario, cuando es de público conocimiento que las patentes municipales gravan las actividades comerciales y profesionales; y, la tasa de servicio de los cuerpos bomberos [sic] se fija en base al servicio de prevención y mitigación de incendios que presta el Cuerpo de Bombero, el mismo que se adecúa en base a la actividad, medio de producción, riesgo y amenazas a la población; Tasa que está plenamente ligada a las competencias establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley de Defensa Contra Incendio. Debo indicar señores Jueces que el GAD Municipal del cantón Pichincha, conoce claramente cuáles son sus competencias y en ese sentido bajo ningún concepto estamos creando ningún tipo de impuesto, ya que los impuestos están fijados por la Ley, y en nuestra calidad de GAD Municipal, no tenemos esa competencia para crear impuesto, pero si la tenemos para cobrar tasas [...] (CONECEL S.A.) aduce de manera equivocada que la ordenanza impugnada, regula el sector de las telecomunicaciones, cuando dentro de la misma, en ninguno de los artículos impugnados, se grava esa actividad, argumentos esgrimidos que carecen de fundamentos, en virtud que la ordenanza grava con una tasa el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios [...]

- 16.** En referencia a la contraprestación que la compañía accionante aduce que no existe dentro del cobro de la presente tasa, responde en los siguientes términos:

[...] primero aclarando las conceptualizaciones que hace CONECEL S.A., en cuanto al concepto de tasas, son equivocadas, ya que el tipo de tasas que cobra la presente ordenanza que se impugna, a través de su Art. 16, como hemos manifestado anteriormente, nacen para satisfacer una necesidad colectiva por la prestación de un servicio público, por lo tanto existe una contraprestación, ya que los Cuerpos de Bomberos se encargan de mitigar y evitar la propagaciones [sic] de incendio, y la mencionada tasa se encuentra contemplada en lo determinado en el COOTAD y de la Ley de Defensa Contra Incendio.

- 17.** También expresa el GADM que el legitimado activo no evidencia con precisión que las normas impugnadas son contrarias de manera evidente a las disposiciones constitucionales que aduce como violentadas, por ende, no se observa la presunta inconstitucionalidad que aduce la compañía accionante, afirma que la demanda no cumple con una indicación precisa de los motivos de la incompatibilidad de las normas impugnadas con la Constitución, al no ser clara, específica, pertinente y suficiente.

4.3 Argumentos de la Procuraduría General del Estado

- 18.** La Procuraduría General del Estado (“PGE”) detalla las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, mencionándolo de la siguiente manera:

La Constitución, de igual manera, ha establecido las competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante GADS) en su artículo 264. En efecto en su numerales 2 y 5 podemos encontrar la competencia exclusiva de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo, y para aquello podrá también crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejorar mediante ordenanza. [...] la creación de tasas o contribuciones [sic] por parte de los GADS es en relación al uso del suelo. Por su parte, el numeral 13 también determina como competencia exclusiva de los GADS, la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

19. En esta línea, la PGE expresa que la misma Constitución reconoce a los GADs facultades legislativas sujetándose a las competencias y atribuciones que la misma Constitución otorga, además de manera complementaria expresa que el artículo 57 y 83 letra a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) determina el ejercicio de la facultad normativa en las materias de su competencia, lo que pueden ejercer por medio de la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones.
20. También haciendo alusión al artículo 55 del COOTAD, la PGE sostiene que a los GADS les corresponde la gestión de servicios de prevención, protección, socorro, y extinción de incendios. Menciona que, conforme al artículo 35 de la Ley de Defensa contra Incendios, los primeros jefes de bomberos serán los que concederán permisos anuales y cobrarán tasas de servicios, en concordancia con el artículo 274 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana que expresa que los cuerpos de bomberos son entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos.
21. Por lo expuesto, la PGE expresa que la ordenanza busca la regulación de concesiones de permisos anuales y cobro de tasas de servicios conforme la Ley de Defensa contra Incendios, no un cobro de una tasa por el servicio que presta el sector de telecomunicaciones, siendo éste un argumento equivocado de la compañía accionante; sin embargo, expresa que en las normas impugnadas podrían existir términos o definiciones conceptuales que, para la aplicación directa de las tasas, ameritarían ser revisados a efectos de ser ajustados de manera técnica, precisa y específica con el texto constitucional.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

22. Considerando los argumentos esgrimidos por la compañía 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.

23. Además, a criterio de la compañía accionante, las normas impugnadas contravienen los principios de progresividad, eficacia 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, en este sentido, considerando que el artículo 16 de la Ordenanza es el que establece “la forma de cobro”, es pertinente analizar este cargo respecto de la presunta afectación del principio de progresividad, descartando así, el análisis de los demás principios establecidos en el artículo 300 de la CRE.
24. En virtud de lo anterior, esta Corte identifica los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos en la presente sentencia:

¿Los artículos 1, 2 y 16 de la ordenanza municipal 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 espacio aéreo y 264 respecto a las competencias exclusivas de los gobiernos municipales?

¿El artículo 16 de la ordenanza municipal es incompatible con el principio constitucional tributario de progresividad previsto en el artículo 300 de la Constitución?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Los artículos 1, 2 y 16 de la ordenanza municipal 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 espacio aéreo y 264 respecto a las competencias exclusivas de los gobiernos municipales?

25. La compañía accionante impugna las normas 1, 2 y 16 de la ordenanza municipal mencionada en el párrafo 5 *supra*. Su artículo 1 se refiere a la naturaleza del Cuerpo de Bomberos, determinando que es una entidad de derecho público adscrita al GAD Municipal del cantón Pichincha, que presta el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, y además, apoya en otros eventos adversos de origen natural y antrópico; se establece asimismo que el Cuerpo de Bomberos lleva a cabo acciones dirigidas a precautelar la seguridad de la ciudadanía. El artículo 2 establece que al GAD

Municipal del cantón Pichincha le corresponde fijar, entre otros rubros, la tasa de servicio de bomberos; y, el artículo 16 establece la manera en cómo se realizará el cobro de la tasa, incluyendo los parámetros de dimensión física, riesgo que representa, el porcentaje de remuneración básica unificada sobre el cual se ejecutará el cobro de conformidad con el índice de riesgo (bajo, moderado, alta, especial preventivo y especial preventivo alta).

- 26.** Bajo este contexto, en primer lugar, es pertinente precisar que la Constitución de manera taxativa prescribe cuales 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”.
- 27.** 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.”
- 28.** 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 CRE⁴ son de control exclusivo del Estado por su decisiva influencia económica, social, política o ambiental, en este caso, el sector de 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.⁵
- 29.** 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 de funcionamiento sin recibir contraprestación alguna.
- 30.** Bajo esta línea, la compañía accionante indica que el artículo 264 de la CRE expresa cuáles son las competencias exclusivas de los GADs municipales, y menciona que en

⁴ 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. [...]”.

⁵ CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 33.

dicho artículo no se encuentra la regulación del sector de telecomunicaciones, siendo este una competencia exclusiva del Estado central.

- 31.** Frente a estas alegaciones, tanto el GAD municipal del cantón Pichincha, como la PGE, han detallado que dicha norma se refiere al cobro de una tasa por servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, siendo esta tasa por mandato constitucional competencia del GAD municipal del cantón Pichincha, es así, que –a criterio de estas entidades- la ordenanza no invadiría ninguna competencia del Estado central.
- 32.** En este sentido, el artículo 264 de la CRE, numeral 13, establece que será competencia exclusiva de los gobiernos municipales: “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”; esta 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.

- 33.** Bajo este orden de ideas, se colige que los GADs municipales tienen la facultad gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, y con base a esta potestad, están habilitados para establecer tasas por servicios del cuerpo de bomberos, considerando su potestad tributaria contemplada en el numeral 5 del artículo 264 de la CRE.⁶ 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.

⁶ 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”.

34. Ahora bien, de la revisión de los artículos impugnados, su finalidad es establecer una tasa 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 Pichincha.
35. 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 por el servicio que proporciona esta entidad, no necesariamente se relaciona con el título habilitante o giro de negocio de un determinado establecimiento o construcción.
36. En este contexto, se descarta la alegación de la compañía 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, 2 y 16 establece el cobro de una tasa por servicios de bomberos, siendo esta una facultad otorgada por la Constitución en su artículo 264, numerales 5 y 13 y regulada por normas infraconstitucionales como lo es el COOTAD y la Ley de Defensa contra Incendios.
37. Por lo expuesto, este Organismo concluye que los artículos 1, 2 y 16 de la ordenanza impugnada, no contravienen los artículos 261 numeral 10 y 264 de la CRE.

6.2. ¿El artículo 16 de la ordenanza municipal es incompatible con el principio constitucional tributario de progresividad previsto en el artículo 300 de la Constitución?

38. 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 proporcional a su incremento, siendo una derivación del principio de equidad.⁷ El principio se dirige a observar la capacidad contributiva del sujeto pasivo del tributo tomando en cuenta que dicho principio no se encuentra implícito en la CRE.

⁷ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 45.

39. 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 la propiedad individual del contribuyente. En este sentido es imperante hablar de este principio, por cuanto, la compañía accionante entre sus alegaciones hace alusión a que esta tasa es confiscatoria, es así, que es importante dilucidar este elemento dentro de este análisis.
40. En esencia, el principio de no confiscatoriedad protege de manera individual la propiedad privada y es un escudo para garantizar y evitar cualquier tipo de práctica fiscal que atente contra los contribuyentes, por ende, el principio deja a un lado todo tipo de carga tributaria que afecte la propiedad del individuo, pero cabe detallar que dicho principio no va dirigido a la imposición de una determinada tarifa de un tributo sino, se dirige a la tutela de la propiedad y sus funciones individuales, sociales y ambientales.
41. Al relacionar el principio respecto a la propiedad privada y la recaudación tributaria, también esta Corte ha señalado que bajo ninguna circunstancia los tributos pueden traducirse en un acto de confiscación. 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 que si el cobro de una tarifa es superior a los costos en los que incurrió el sujeto activo para la (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.⁸ 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.
42. En la implementación de las figuras del régimen tributario, se debe procurar un equilibrio entre la recaudación y el respeto a la propiedad, ya que, si bien el Estado puede gravar las actividades económicas y formas de manifestación de la riqueza para financiar el gasto público, ello no puede derivar en tributos confiscatorios que terminen por *arrebatar* la propiedad a los particulares.
43. Ahora, es importante aclarar que el principio tributario de progresividad 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, sino más bien a la carga del accionar estatal del que se

⁸ CCE, Sentencia 46-18-IN, 06 de septiembre de 2023, párr. 76. Ver, CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 68.

beneficia el sujeto pasivo de la tasa (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

- 44.** 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. La compañía accionante al referirse a la norma impugnada que determina el cobro de la tasa que es el artículo 16 de la ordenanza, lo cita de manera incompleta, sin considerar la totalidad de la norma, obviando citar los tres incisos finales.
- 45.** Bajo esta consideración de la integralidad del artículo 16 de la ordenanza, se observa que esta norma establece que el cobro de la tasa será relacionado con la proporción del riesgo y prevención que es el beneficio que brinda el órgano estatal, tanto en nivel rural, como en nivel urbano, es decir, a más riesgo mayor prevención, en consecuencia, entre más sea el riesgo mayor será el cobro de la tasa por servicios de bomberos.
- 46.** Además, de una revisión integral de la ordenanza, se identifica que este artículo se vincula directamente con el artículo 17 del referido acto normativo,¹⁰ que establece las tarifas por el cobro de dicha tasa de acuerdo con la clasificación de establecimientos o entidades, su dimensión física y el grado de riesgos (bajo, medio, alto, especial-preventivo), determinando el porcentaje a aplicar respecto de una remuneración básica unificada. En el caso específico de antenas y torres de compañías de telecomunicaciones se les ha categorizado en un nivel de riesgo “ALTO ESPECIAL PREVENTIVO”; correspondiendo el pago de tres remuneraciones básicas unificadas; de lo que se colige que, este nivel es el más alto en riesgo por la condición y naturaleza de estas estructuras.
- 47.** En definitiva, se ha identificado que el artículo 16 impugnado por la compañía accionante establece la fórmula de cálculo para el cobro de la tasa por servicios de bomberos, determinando una proporcionalidad entre el servicio y el nivel de riesgo de las estructuras o establecimientos. Como lo ha manifestado esta Corte, el principio de progresividad

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

¹⁰ El artículo 17 de la ordenanza establece lo siguiente: “[...] Art. 17.- Variantes Futuras.- Las modificaciones que se realicen en lo venidero a los valores fijados, llámense descuentos, exoneraciones o aumentos económicos en esta ordenanza, serán adecuadas en relación a la situación o circunstancia económica y social en general del cantón, la provincia y el país, a los requerimientos de los usuarios y población en general. El Alcalde o Alcaldesa solicitará al Jefe o Jefa del Cuerpo de Bomberos, previa decisión final ante la Corporación en pleno, un informe escrito que contenga todos los pormenores, incluidas las conclusiones y sugerencias respectivas.

Se fija dentro de ésta Ordenanza la Tabla de Cobro de Tasas de Bomberos para los locales, entidades y otras que operan o ejercen actividades tanto públicas como privadas en el cantón Pichincha [...]”.

frente a una tasa, no se refiere a su cobro de acuerdo a la riqueza del sujeto pasivo, sino que es una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficiaría. Por lo tanto, el artículo 17 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, pues se entiende que, a mayor riesgo, mayor será el beneficio que ofrecerá el cuerpo de bomberos, en cuanto a una eventual necesidad de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, o apoyo en eventos adversos de origen natural o antrópico.

- 48.** 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.
- 49.** En conclusión, esta Corte no identifica que el artículo 16 de la ordenanza impugnada sea contrario al principio de progresividad previsto en el artículo 300 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 número 10-21-IN.
- 2.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
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, 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 22 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)