

Quito, D.M., 19 de mayo de 2021

CASO No. 65-17-IN

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

SENTENCIA No. 65-17-IN/21

Tema: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011 expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja que regula la implementación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA). La Corte declara la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por contravenir los principios de equidad y no confiscatoriedad.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 27 de diciembre de 2017, el señor Julio César Hidalgo Sánchez, en calidad de Gerente Local y representante legal de la compañía SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A. (en adelante, “el accionante”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011 que regula la implementación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA), expedida el 25 de marzo de 2011 por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja (en adelante, “el GAD de Loja”), y publicada en el Registro Oficial No. 458 de 30 de mayo de 2011 (en adelante, “Ordenanza 10-2011” u “ordenanza impugnada”).
2. La acción fue signada con el No. 65-17-IN y, mediante auto de 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión conformada por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruiz Guzmán resolvió admitirla a trámite.
3. El 3 de marzo de 2018 y el 28 de marzo de 2018, el GAD de Loja y la Procuraduría General del Estado, respectivamente, presentaron escritos defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.
4. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional

Daniela Salazar Marín. El 19 de marzo de 2021, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Normas impugnadas

6. La presente acción impugna la constitucionalidad de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja el 25 de marzo de 2011, y publicada en el Registro Oficial No. 458 de 30 de mayo de 2011. Las normas impugnadas prescriben lo siguiente:

Art. 12.- Valoración.- El permiso de implantación será individual para cada estación y tendrá un valor de diez remuneraciones básicas unificadas como base en antenas de 1 a 10 metros, con un incremento de una remuneración básica unificada por cada metro adicional. Este valor cubrirá gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para su emisión.

Art. 13.- Renovación.- La renovación del permiso de implantación se deberá gestionar dentro de los dos meses anteriores a la fecha de finalización de la vigencia del permiso, presentando los siguientes documentos actualizados:

- a) Permiso de implantación vigente;
- b) Pronunciamiento favorable de la SUPERTEL, emitido sobre la base del informe técnico establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizante. Esta obligación no es aplicable para los repetidores de microondas;
- c) Pronunciamiento favorable emitido por la Jefatura de Regulación y Control Urbano, que informe que la implantación ha adoptado las medidas de proporción y mimetización, para reducir el impacto visual;
- d) Autorización o permiso Ambiental del Gobierno Provincial de Loja; y,
- e) Certificación que la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros estará vigente durante la validez del permiso de implantación.

El monto de renovación será individual para cada estación y tendrá un valor de cinco remuneraciones básicas unificadas. Este valor cubrirá gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para su emisión.

Art. 14.- Inspecciones.- *La Municipalidad realizará dos inspecciones obligatorias al año, mismas que tendrán un valor de dos remuneraciones básicas unificadas. Para ello notificará en el domicilio del prestador del Servicio Móvil Avanzado, con ocho días laborables de anticipación.*

7. Esta Corte observa que el 21 de julio de 2020, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja expidió la Ordenanza No. 0019-2020, la cual contiene una reforma a la Ordenanza que regula la implementación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA)¹. El texto de esta Ordenanza introduce tres reformas a la Ordenanza que es objeto de análisis en la presente sentencia:

1. En primer lugar, introduce una modificación al artículo 3 en lo relativo a la consulta que debe realizarse a los habitantes que viven a 100 metros a la redonda de la instalación del proyecto. Este artículo no fue impugnado en la presente acción ni guarda relación alguna con los argumentos de inconstitucionalidad alegados por el accionante.
2. En segundo lugar, sustituye el texto del artículo 10, que se refiere a los documentos que los prestadores del SMA deberán presentar para la obtención de un permiso municipal de implantación. Este artículo no fue impugnado en la presente acción. Sin embargo, su contenido es relevante para el análisis que realizará la Corte en las secciones siguientes, por lo que esta Corte tomará en cuenta el texto de la reforma.
3. En tercer lugar, sustituye el texto del artículo 13, que se refiere al procedimiento de renovación del permiso de implantación. Este artículo es uno de los acusados de inconstitucionalidad por el accionante en la presente causa. Esta Corte observa que el texto del artículo 13 actualmente vigente reproduce parcialmente el contenido del artículo impugnado. Específicamente, la parte de la norma sobre la que versan las alegaciones de inconstitucionalidad del accionante (esto es, la parte que se refiere al valor a pagar por concepto de renovación del permiso de implantación) no ha sido modificada. En virtud de lo anterior, la Corte analizará el texto del artículo tras las reformas de 2020, que se lee de la siguiente manera:

Art. 13.- Renovación.- *La renovación del permiso de implantación se deberá gestionar dentro de los dos meses anteriores a la fecha de finalización de la vigencia del permiso, presentando los siguientes documentos actualizados:*

a. Permiso de implantación vigente.

b. Pronunciamiento favorable del órgano rector, emitido sobre la base del informe técnico establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizante. Esta obligación no es aplicable para los repetidores de microondas.

¹ Publicada en la edición especial del Registro Oficial No. 1360 de 30 de noviembre de 2020.

- c. Pronunciamiento favorable emitido por la Jefatura de Regulación y Control Urbano, que informe que la implantación ha adoptado las medidas de proporción y mimetización, para reducir el impacto visual.*
- d. Autorización o Permiso Ambiental emitido por la entidad competente.*
- e. Certificación que la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros estará vigente durante la validez del permiso de implantación.*
- f. Acta de socialización y consulta actualizada a la fecha, debidamente notariada, en la cual se evidencie que se cumpla con lo establecido en el literal f y g del Art. 3.*

El monto de renovación será individual para cada estación y tendrá un valor de cinco remuneraciones básicas unificadas. Este valor cubrirá gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para su emisión.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

- 8.** El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad² por el fondo de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011, por vulnerar los principios constitucionales tributarios de equidad, proporcionalidad, razonabilidad y no confiscatoriedad.
- 9.** El accionante añade que la norma impugnada también contravine principios que, a pesar de no constar expresamente en la Constitución, guardan una estrecha relación con aquellos señalados en el artículo 300 de la Carta Suprema, por lo que se encuentran implícitos en el régimen tributario. Afirma que, según la sentencia No. 029-15-SIN-CC, este es el caso de los principios de proporcionalidad, capacidad contributiva y no confiscatoriedad, por las razones que se exponen en las secciones siguientes.

4.1.1. Equidad

- 10.** El accionante sostiene que las tasas fijadas para la obtención del permiso de implementación de antenas (Art. 12 de la Ordenanza 10-2011), la renovación de este permiso (Art. 13 de la Ordenanza 10-2011) y las inspecciones obligatorias (Art. 14 de la Ordenanza 10-2011) atentan contra el principio de equidad tributaria. Específicamente, afirma que al ser la tasa una contraprestación por un servicio público, “*debe ser (i) concordante con la capacidad de pago del contribuyente y (ii)*

² En su demanda, además, solicitó que se dicte una medida cautelar que suspenda provisionalmente la disposición impugnada. Llama la atención que en el auto de admisión dictado por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruiz Guzmán no exista un pronunciamiento acerca de la medida cautelar solicitada, siendo la fase de admisión aquella en la que procedía analizar la procedencia de la solicitud.

fijada tomando en cuenta el costo directo en el que incurre la administración pública en la prestación del servicio público”.

11. Alega que los funcionarios del GAD de Loja deben únicamente revisar los planos de las infraestructuras previo a otorgar su permiso de implementación. Además, explica que la altura de la antena que se busca implementar no tiene un efecto en la dificultad de la revisión de sus planos y por ende, en la autorización de su implementación. Por lo tanto, el accionante advierte que la tasa determinada en el artículo 12 de la ordenanza impugnada es inequitativa e irrazonable.
12. En cuanto a la tasa prevista en el artículo 13 de la Ordenanza 10-2011, sostiene que el pago de cinco remuneraciones básicas unificadas para la simple renovación del permiso de implementación que debe realizarse cada dos años es desmesurado.
13. El accionante afirma que la tasa cobrada por concepto de inspección obligatoria, conforme al artículo 14 de la Ordenanza 10-2011, también es inequitativa, pues tan solo requiere que un funcionario del GAD de Loja se desplace al lugar de la infraestructura y la revise.
14. Con todo, argumenta que las tasas establecidas en los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada no guardan relación con los costos que asume el GAD de Loja ni con el beneficio del servicio prestado, de modo que son excesivas.

4.1.2. Proporcionalidad

15. El accionante sostiene que lo previsto en los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011 vulnera el principio de proporcionalidad, toda vez que no tiene relación alguna con la capacidad tributaria de los contribuyentes. Alega que SBAEC S.A. destina el 41% de sus utilidades para pagar las tasas por concepto de obtención de permiso de implementación, renovación del permiso e inspección obligatoria de sus infraestructuras, impuestas por el GAD de Loja.

4.1.3. Razonabilidad

16. En cuanto al principio de razonabilidad tributaria, afirma que los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011 responden a la arbitrariedad del GAD de Loja. Además, manifiesta que las tasas impugnadas inobservan los estándares de razonabilidad que han sido adoptados para el cobro del mismo servicio a nivel nacional.

4.1.4. No confiscatoriedad

17. El accionante sostiene que los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada vulneran el principio de no confiscatoriedad. Alega que el 41% de las utilidades de SBAEC S.A. destinadas al pago de las tasas impugnadas supera al 25% de utilidades

que la empresa debe pagar por concepto de impuesto a la renta, por lo que la Ordenanza 10-2011 excede la carga tributaria que el contribuyente debe soportar.

18. Argumenta también que para brindar un servicio de telecomunicaciones a nivel nacional se requiere de una red de infraestructuras, por lo que las tasas previstas en los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada amenazan al acceso a los servicios de tecnologías de información y comunicación por parte de los ecuatorianos.

4.2. Argumentos del órgano emisor de la norma impugnada (GAD de Loja)

19. En su escrito de 3 de marzo de 2018, el GAD de Loja alega, principalmente, lo siguiente:

1. La ordenanza impugnada fue expedida dentro de las competencias exclusivas conferidas a los gobiernos municipales en los numerales 2 y 5 del artículo 264 de la Constitución; estas son: **1)** ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; y, **2)** crear, modificar o suprimir, mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
2. El artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados comprende el derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.
3. El Acuerdo Ministerial No. 041-2015, que contiene las “*Políticas respecto de tasas y contraprestaciones que correspondan fijar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales o distritales en ejercicio de su facultad de regulación de uso y gestión del suelo y del espacio aéreo en el despliegue o establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones*”, fue dictado con posterioridad a la expedición de la ordenanza impugnada; por lo que no resulta aplicable en virtud del principio de irretroactividad de la ley consagrado en el Código Civil.
4. El Acuerdo Ministerial No. 041-2015 es jerárquicamente inferior a la ordenanza impugnada, de acuerdo al orden jerárquico de las normas, consagrado en el artículo 425 de la Constitución; por lo que no es posible pretender anular a esta última sobre la base del contenido de una norma jerárquicamente inferior.
5. La pretensión de anular la ordenanza impugnada no puede satisfacerse a través de una acción pública de inconstitucionalidad, pues lo que corresponde es una acción de nulidad de actos normativos. En consecuencia, plantea excepciones de incompetencia del juzgador, improcedencia de la acción y falta de fundamento de hecho y de derecho de la acción.

20. Sobre la base de los argumentos expuestos, solicita que se rechace la acción planteada.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

21. En su escrito de 28 de marzo de 2018, la Procuraduría General del Estado alega, principalmente, lo siguiente:

1. Según el artículo 261, numeral 10, de la Constitución, el Estado Central tendrá la competencia exclusiva sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos. Consecuentemente, el servicio público de telecomunicaciones se considera un sector estratégico, de acuerdo al artículo 313 de la Constitución. De acuerdo al artículo 314 de la Constitución, el Estado central es el único facultado para administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos y, consecuentemente, para fijar precios y tarifas por los servicios públicos como el de telecomunicaciones.
2. Por su parte, según el artículo 264 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados están facultados para: **1)** ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; y, **2)** crear, modificar o suprimir, mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
3. La ordenanza sometida a examen de constitucionalidad contraviene el artículo 226 de la Constitución que exige que las instituciones del Estado actúen en virtud de las competencias y facultades expresamente atribuidas por la Constitución y la Ley. Esto debido a que la facultad constitucional que ostentan los gobiernos autónomos descentralizados es la de crear tasas o contribuciones en relación con el uso del suelo (ej.: el establecimiento de equipos de las operadoras de telefonía en una jurisdicción autónoma) mas no respecto del aprovechamiento del espectro radioeléctrico, ni al cobro de tasas por el servicio de telecomunicaciones.
4. La Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre el hecho de que el espectro radioeléctrico, el régimen de comunicaciones, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos se encuentra dentro del ámbito de las competencias exclusivas del Estado central, en la sentencia No. 003-09-SIN-CC.

22. Sobre la base de los argumentos expuestos, solicita que se acepte la acción planteada y se declare la inconstitucionalidad de toda norma contenida en la ordenanza impugnada que no guarde armonía con la Constitución.

5. Consideraciones preliminares

23. Como se mencionó, la presente acción impugna la constitucionalidad de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja el 25 de marzo de 2011, y publicada en el Registro Oficial No. 458 de 30 de mayo de 2011. Del artículo 1 de la ordenanza se desprende que esta tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implementación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA) en el territorio cantonal de Loja, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo y reducción del impacto ambiental; sujeto a las determinaciones de leyes, ordenanzas y demás normativa vigente, relativas al ordenamiento urbano, rural y ambiental del cantón.

24. Las normas impugnadas, específicamente, se refieren a lo siguiente:

1. El **artículo 12** se refiere al valor del permiso de implantación de antenas³. Dicho valor será de diez remuneraciones básicas unificadas como base en antenas de 1 a 10 metros, con un incremento de una remuneración básica unificada por cada metro adicional. Según el texto del artículo, este valor cubrirá gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para su emisión.

2. El **artículo 13** se refiere los requisitos para renovar el permiso de implantación, entre los cuales consta el pago de un valor de cinco remuneraciones básicas unificadas. Según el texto del artículo, este valor cubrirá gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para la renovación.

3. El **artículo 14** se refiere a las inspecciones obligatorias a realizarse por parte de la municipalidad dos veces al año, las cuales requieren un pago obligatorio de dos remuneraciones básicas unificadas.

25. De lo anterior se desprende que todas las normas impugnadas imponen valores a pagar por parte del Prestador del SMA⁴ a la Municipalidad de Loja por la colocación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada con el SMA. La primera norma impone un valor para la obtención del permiso de implantación; la segunda, para la renovación de dicho permiso; y la tercera, para la realización de inspecciones obligatorias bianuales.

³ Según el artículo 2 de la ordenanza impugnada, el permiso de implantación es un “*documento emitido por el Gobierno Municipal, que autoriza la implantación de una estructura fija de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado SMA*”. Según el artículo 10, “[l]os prestadores del SMA deberán contar con el permiso de implantación de las estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada que conforman una estación radioeléctrica para el SMA, emitido por el Gobierno Municipal de Loja, a través de la unidad correspondiente”.

⁴ Según el artículo 2 de la ordenanza impugnada, el Prestador del SMA es la “[p]ersona natural o jurídica que posee título habilitante para la prestación del Servicio Móvil Avanzado”.

26. Previo a analizar los argumentos esgrimidos en la acción, esta Corte considera indispensable analizar la naturaleza jurídica de los *valores* establecidos en las normas impugnadas. Particularmente, esta Corte estima necesario determinar si los *valores* a los que se refieren las normas impugnadas constituyen tasas tributarias, a fin de analizar si estos se rigen por los principios del régimen tributario que se alegan inobservados.
27. Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal⁵. Por tanto, su 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 individualizada⁶, **3)** la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.
28. La tasa como tributo ostenta ciertas características particulares. En primer lugar, la tasa **constituye una prestación y no una contraprestación**. Para 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.
29. En segundo lugar, la tasa como tributo se fundamenta en el **principio de provocación y recuperación de costos**. Este principio deriva en 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 costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el **principio de equivalencia**. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera.
30. Como se mencionó con anterioridad, los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada se refieren a los *valores* a pagar por concepto de **a)** la obtención de un permiso de implantación; **b)** la renovación de dicho permiso; y, **c)** la realización de inspecciones obligatorias bianuales por parte de la Municipalidad. Los artículos 12 y

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-09-SIN-CC, de 4 de 29 de junio de 2009.

⁶ La doctrina considera que el hecho generador de la tasa “*constituye una actividad identificable del ente público que la crea vinculada con el contribuyente*”. Así, “*la existencia de una actividad administrativa de parte del sujeto activo de la obligación tributaria es el elemento diferenciador entre impuestos y tasas*”. (Alejandro Altamirano, *Derecho Tributario: Teoría General*, Buenos Aires: Marcial Pons, 2012). Ahora bien, dicha actividad administrativa puede constituir en un **servicio público colectivo** (es decir, en un servicio que es de titularidad del estado y que consiste en una actividad relacionada con la satisfacción de los intereses generales de la sociedad, como aquellos que constan enumerados en el artículo 314 de la Constitución: agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias) o en una **actividad administrativa individualizada** a determinados contribuyentes (como ocurre con las actividades de control, de autorización, de otorgamiento de permisos, etc.). De ahí la distinción realizada por esta Corte en la presente sentencia; sin perjuicio de que en ambos casos la tasa responda, por su naturaleza, a un accionar estatal.

13 aclaran que el valor a pagar cubre gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para la emisión y renovación, respectivamente, del permiso de implantación.

31. A criterio de esta Corte, a la luz del artículo 3 de la ordenanza⁷, los *valores* a los que se refieren los artículos mencionados están vinculados a la realización de actividades administrativas: los artículos 12 y 13 se refieren al otorgamiento y renovación de un permiso y el artículo 14 se refiere a la realización de una inspección. En este sentido, los *valores* a los que se refieren las normas impugnadas constituyen tasas.
32. De las normas citadas no se desprende que dichos *valores* estén vinculados al aprovechamiento de un espacio público, en vista de que la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas podría realizarse incluso en espacios privados. Tampoco existe en la norma impugnada ninguna indicación de que se pretenda gravar la utilización del espectro radioeléctrico ni la prestación del servicio público de telecomunicaciones. De la literalidad de las normas contenidas en la ordenanza impugnada, la tasa pretende gravar la actividad administrativa necesaria para el otorgamiento y renovación de permisos de implantación que cumplan, entre otros requisitos, las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la Ordenanza que reglamenta el uso del suelo en el cantón Loja.
33. Partiendo de la conclusión contenida en el párr. 31 *supra*, según la cual los *valores* a los que se refieren las normas impugnadas son tasas, esta Corte procederá a analizar los cargos planteados por el accionante.

6. Problemas jurídicos identificados

34. A criterio del accionante, las normas impugnadas contravienen el principio de equidad del régimen tributario, consagrado en el artículo 300 de la Constitución, y varios principios que derivan de este, como son el principio de capacidad contributiva, no confiscatoriedad, proporcionalidad y razonabilidad. Sobre la base de estos cargos, la Corte analizará si las normas impugnadas transgreden el principio de equidad consagrado en el artículo 300 de la Constitución y el principio de no confiscatoriedad que se desprende del artículo 323 de la Constitución. Al analizar el primero, la Corte se referirá, también, a los principios de proporcionalidad y capacidad contributiva, pues a pesar de no estar expresamente previstos en la Constitución, derivan del principio de equidad. Al analizar el segundo, la Corte también realizará consideraciones sobre la razonabilidad, pues pese a no ser un

⁷ El artículo 3 de la Ordenanza, al referirse a las condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas para la prestación del Servicio Móvil Avanzado, establece que deberán observarse las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la Ordenanza que reglamenta el uso del suelo en el cantón Loja.

principio tributario expresamente consagrado en la Constitución, constituye una noción relevante para el análisis del principio de no confiscatoriedad.

35. Por otro lado, sobre la base de los argumentos esgrimidos por la Procuraduría General del Estado, y en virtud del principio de control integral consagrado en el artículo 76 numeral 1 de la LOGJCC, esta Corte también 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 sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones; y el artículo 314 de la Constitución, en lo relativo a la competencia del Estado de establecer precios y tarifas por los servicios públicos.
36. En virtud de lo anterior, esta Corte identifica los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos en la presente sentencia:

1. La ordenanza municipal bajo análisis ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo y 314 respecto del establecimiento de precios y tarifas para los servicios públicos?
2. La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución?
3. La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio de no confiscatoriedad previsto en el artículo 323 de la Constitución?

7. Análisis constitucional

7.1. La ordenanza municipal bajo análisis ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo y 314 respecto del establecimiento de precios y tarifas para los servicios públicos?

37. La Constitución, en su artículo 261 numeral 10, consagra como competencia exclusiva del Estado central lo relativo a: “[e]l espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”. Por su parte, el artículo 314 establece que el Estado será responsable de la provisión de servicios públicos, entre los cuales consta el de telecomunicaciones. Añade que el Estado “dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación”.
38. Sobre las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, el artículo 264 de la Constitución reconoce entre sus facultades: “2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón” y, “5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

39. Según se desprende del párr. 21 *supra*, a criterio de la Procuraduría General del Estado, las normas impugnadas son inconstitucionales debido a que establecen una tasa que grava el aprovechamiento del espectro radioeléctrico y el servicio de telecomunicaciones, excediendo la potestad tributaria de los gobiernos municipales que debe limitarse al uso del suelo. En este sentido, el argumento de la Procuraduría General del Estado se refiere, particularmente, a las tasas establecidas en los artículos 12 y 13 de la ordenanza, por concepto de **a)** la obtención de un permiso de implantación; **b)** la renovación de dicho permiso; y, en ambos casos, los gastos administrativos, técnicos y de inspección necesarios para la emisión y renovación del permiso de implantación.
40. Como se mencionó en la sección precedente, los *valores* a los que se refieren los artículos mencionados están vinculados a la realización de actividades administrativas: los artículos 12 y 13 se refieren al otorgamiento y renovación de un permiso y el artículo 14 se refiere a la realización de una inspección. Esta Corte no encuentra, en la ordenanza impugnada, ninguna indicación de que a través de las tasas que se establecen en los artículos 12, 13 y 14 se pretenda gravar la utilización del espectro radioeléctrico ni la prestación del servicio público de telecomunicaciones. De la literalidad de las normas contenidas en la ordenanza impugnada, la tasa pretende gravar la actividad administrativa necesaria para el otorgamiento y renovación de permisos de implantación que cumplan, entre otros requisitos, las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la Ordenanza que reglamenta el uso del suelo en el cantón Loja.
41. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra una incompatibilidad entre las normas impugnadas y los artículos 261, numeral 10, y 314 de la Constitución.

7.2. La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución?

42. La Constitución, en su artículo 300, establece lo siguiente:

Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. [Énfasis añadido]

43. De lo anterior se desprende que uno de los principios que rige al régimen tributario ecuatoriano es el de equidad. El principio de equidad en materia tributaria “*impone al sistema [tributario] el requisito de afectar con el mismo rigor a quienes se encuentren en la misma situación, de forma tal que pueda afirmarse que es igual*”

*para iguales y desigual para desiguales*⁸. En materia tributaria, este principio tiene como objetivo evitar que, a través de la tributación, se creen situaciones inequitativas.

44. Sobre este principio, la Corte Constitucional de Colombia ha considerado que:

*es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión*⁹.

45. El principio de equidad, al pretender que se grave a los sujetos pasivos en función de su capacidad económica, está estrechamente ligado con el principio de progresividad —expresamente consagrado en el mismo artículo— y con la noción de proporcionalidad. El principio de progresividad 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.

46. En suma, tanto el principio de equidad como el principio de progresividad exigen que los tributos observen la capacidad contributiva del sujeto pasivo para imponer un gravamen impositivo. Si bien el principio de capacidad contributiva no se encuentra expresamente consagrado en la Constitución, la doctrina ha considerado que *“es un principio que está implícito y deriva de la combinación del principio de equidad y progresividad”*¹⁰.

47. El principio de capacidad contributiva 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.

48. Estos principios adquieren ciertas particularidades cuando el tributo en cuestión es una tasa. Como se mencionó en la sección 5 *supra*, la tasa es un tributo vinculado a una determinada actividad estatal. Por tanto, en lo que respecta a las tasas, 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

⁸ Mauricio Plazas Vega, *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, Tomo II. THEMIS, Bogotá, 2005, p. 429.

⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-734 de 2002.

¹⁰ José Vicente Troya Jaramillo y Carmen Amalia Simone Lasso, *Manual de Derecho Tributario*. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2014, p. 129.

administrativa individualizada, o la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público).

49. Como se desprende de la sección 4.1 *supra*, el accionante considera que las tasas previstas en los artículos 12 (diez remuneraciones básicas para la obtención de permisos de implantación de antenas de 1 a 10 metros y una remuneración básica por cada metro adicional) y 13 (cinco remuneraciones básicas para la renovación del permiso de implantación) de la ordenanza contravienen los principios de equidad, proporcionalidad y capacidad contributiva por cuanto no son concordantes con la capacidad de pago del contribuyente ni fijadas tomando en cuenta el costo directo en el que incurre la administración pública para la realización de la actividad vinculada. Se refiere a que la actividad a cargo del GAD municipal consiste en la revisión de los planos y que la altura de la antena no tiene ninguna incidencia en la dificultad de la revisión de los planos; por lo que considera que la cuantía de las tasas es desmesurada.
50. El accionante añade que la tasa contenida en el artículo 14 (dos remuneraciones básicas para por concepto de inspección obligatoria), es también desmesurada e inequitativa, pues solamente requiere que un funcionario del GAD de Loja se desplace al lugar de la infraestructura y la revise.
51. En el caso que nos ocupa, la ordenanza establece valores fijos a pagar por concepto del otorgamiento y la renovación de permisos de implantación y su inspección bianual (diez, cinco y dos remuneraciones básicas unificadas, respectivamente). Del texto de los artículos impugnados se desprende que existen actividades administrativas que debe realizar el GAD municipal para el otorgamiento y la renovación de un permiso de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada; así como para su inspección bianual.
52. Dichas actividades se desprenden particularmente del contenido del artículo 10 de la ordenanza que contiene las normas impugnadas establece los requisitos y el procedimiento para la obtención de un permiso de implantación. Este artículo determina que:

[...]

Para obtener el permiso de implantación se presentará en la Jefatura de Regulación y Control Urbano una solicitud que indique el domicilio y el nombre del representante legal del prestador del SMA, acompañando los siguientes documentos:

- a. Copia del recibo de pago del impuesto predial del año fiscal en curso, del predio en que se efectuará la implantación.*
- b. Copia de la autorización del uso de frecuencias y/o registro de la estación, emitido por la por el órgano rector gubernamental correspondiente.*
- c. Autorización o permiso Ambiental emitido la entidad competente.*
- d. Informe favorable de la Unidad de Áreas Históricas, o la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, para el caso de implantación en áreas históricas de edificaciones no patrimoniales.*

- e. Certificación de vigencia de la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros, durante el período de vigencia del permiso de implantación.*
 - f. Informe de línea de fábrica o su equivalente.*
 - g. Formulario de aprobación de planos, si la construcción es mayor a cuarenta metros cuadrados, o si la misma estará ubicada en la zona centro de la ciudad de Loja, en el centro de las parroquias rurales, o en zonas residenciales, mismo que deberá garantizar lo establecido en el Art. 3, literal h).*
 - h. Plano de la implantación de las antenas, características generales y de mimetización, incluyendo la ubicación de la estación radioeléctrica con coordenadas geográficas.*
 - i. Informe técnico de un Ingeniero Civil, que garantice la estabilidad sismo resistente de las estructuras de soporte y que las instalaciones no afecten las estructuras de la edificación existente.*
 - j. Si la implantación en un inmueble declarado en el régimen de propiedad horizontal, requiere obras que impliquen modificaciones de la estructura resistente de un inmueble, aumento de edificación horizontal o vertical o modificaciones en la fachada, se requerirá el consentimiento unánime de los copropietarios elevando a escritura pública la modificación del régimen a la propiedad horizontal.*
 - k. Si la implantación en inmuebles declarados bajo el régimen de propiedad horizontal, no implica las modificaciones estructurales enunciadas en el párrafo anterior, o si se ubican en áreas comunales, se deberá requerir la autorización de la asamblea de copropietarios, en la que conste expresamente tal declaración; así como también se requerirá de la autorización del dueño de la alícuota del espacio en el que se vaya a instalar la respectiva estación, en caso de instalación en un bien de uso privado.*
 - l. Los prestadores del SMA deberán obligatoriamente socializar y contar con el aval, de la mayoría absoluta de los moradores del sector, en el que se va a realizar la implantación de las estructuras fijas de soporte de antenas, de acuerdo a lo establecido en el Art. 3 literal f).*
- Cumplidos todos los requisitos, la Jefatura de Regulación y Control Urbano tramitará el permiso de implantación de las estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada que conforman una estación radioeléctrica para el SMA.*
- [...]

- 53.** De lo anterior se desprende que el accionar del GAD municipal al momento de otorgar un permiso de implantación o autorizar su renovación consiste, esencialmente, en la revisión de documentos por parte de funcionarios municipales; y en ciertos casos puntuales, podría consistir también en la realización de informes por parte de dependencias municipales (por ejemplo, cuando se realice una implantación en áreas históricas, pues se requerirá de un informe favorable de la Unidad de Áreas Históricas, según se desprende del artículo 10, letra d, de la Ordenanza).
- 54.** Con respecto a las inspecciones, la ordenanza no se refiere de forma expresa a la actividad administrativa que el GAD municipal ha de realizar para su desarrollo. Sin embargo, el artículo 15 se refiere a las multas y sanciones aplicables a las implantaciones irregulares “que sea[n] detectada[s] por inspección o a través de

denuncia”. El mismo artículo se refiere a la prohibición de “*la implantación de infraestructura fija de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el SMA que no cuente con el permiso de implantación*”. De lo anterior se desprende que el objeto de la inspección consiste, esencialmente, en verificar que la infraestructura instalada cuente con el permiso de implantación correspondiente.

- 55.** Esta Corte observa que mediante Acuerdo Ministerial No. 041-2015 de 18 de septiembre de 2015, el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información estableció las “*Políticas respecto de tasas y contraprestaciones que correspondan fijar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales o distritales en ejercicio de su facultad de regulación de uso y gestión del suelo y del espacio aéreo en el despliegue o establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones*”. Este Acuerdo determina el valor máximo que podrán fijar los GADs municipales por el otorgamiento de permisos de instalación o construcción de infraestructura de telecomunicaciones en espacios públicos o privados.
- 56.** Si bien este acto normativo fue expedido con posterioridad a la expedición de la ordenanza impugnada y, además, no le corresponde a la Corte Constitucional revisar la conformidad del acuerdo impugnado y las disposiciones del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información ni calificar la constitucionalidad de una Ordenanza sobre la base del contenido de un Acuerdo Ministerial; a criterio de esta Corte, los parámetros fijados en el referido acto normativo constituyen un criterio objetivo para que este Organismo pueda identificar, a partir de lo determinado por la entidad especializada en la materia -el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información- los costos aproximados asociados con la actividad administrativa vinculada a las tasas en análisis; considerando que esta Corte no es competente para realizar dicho análisis que, por su naturaleza, es de índole técnica y económica. Cabe reiterar que la Corte no se referirá a la concordancia entre el contenido de la Ordenanza en estudio y el Acuerdo Ministerial No. 041-2015, en vista de que aquello constituiría un control de legalidad. Por el contrario, este Organismo se limitará a tomar al contenido del Acuerdo referido como un estándar para evaluar la tarifa de las tasas en análisis.
- 57.** En el artículo 1 de dicho Acuerdo, el Ministerio en cuestión estableció que “[p]or permisos de instalación o construcción de infraestructura de telecomunicaciones el valor máximo de 10 salarios básicos unificados – SBU, por una sola vez, mientras la infraestructura se encuentre instalada. Para el caso de infraestructura, cuyo costo sea menor a 42 salarios unificados – SBU, pagarán por una sola vez hasta 2 salarios básicos unificados – SBU”.
- 58.** La Corte observa que, de la simple lectura de la ordenanza municipal se desprende una desconexión entre el accionar estatal por el que se cobra las tasas y el valor de las mismas. Si bien no le corresponde a esta Corte realizar una valoración económica de los costos exactos en los que ha de incurrir el GAD municipal para la realización de la actividad administrativa por concepto de la cual se le impone una

tasa al contribuyente, esta Corte observa que la tarifa de la tasa consiste en un valor fijo que no guarda relación alguna con la referida actividad administrativa que, como se mencionó, consiste esencialmente en la revisión de documentos. Además, se encuentra alejada del valor que ha sido fijado por la entidad especializada en la materia (pues, en conjunto, solamente la tasa que se cobra por concepto de implantación y aquella correspondiente a una primera renovación, de manera fija alcanzan 15 SBU, mientras que el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información ha señalado que serán máximo 10 SBU por una sola ocasión).

59. A criterio de este Organismo, esta desproporción no es admisible en un tributo como la tasa que, como se ha mencionado en reiteradas ocasiones a lo largo de esta sentencia, 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. Como se mencionó en la sección 5 *supra*, 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.
60. Esta Corte considera que la referida desconexión deriva en una vulneración de los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva, en vista de que la tasa no le impone al contribuyente una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia (la revisión de los documentos necesarios para el otorgamiento o renovación de un permiso de implantación y la inspección en la que se verifica que la infraestructura instalada cuente con los permisos correspondientes). Por el contrario, como se mencionó en los párrafos precedentes, la tarifa de la tasa consiste en un valor fijo que no guarda relación alguna con la actividad administrativa que desarrolla el GAD.
61. Escapa del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad y de las facultades de este Organismo el realizar una valoración exacta de los costos en los que el GAD municipal ha de incurrir al momento de otorgar o renovar un permiso de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada y, por ende, determinar el grado exacto de desconexión que exista entre los elementos mencionados en el párrafo precedente. Sin embargo, esta Corte enfatiza en la necesidad de que el establecimiento de una tasa cuente con un análisis detallado por parte del órgano que ostenta la potestad tributaria acerca de los costos en los que ha de incurrir para **1)** la prestación de un determinado servicio público colectivo; **2)** la ejecución de una actividad administrativa individualizada; o, **3)** la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público; cuestión que no se verifica en el presente caso. En el presente caso, dicho análisis deberá necesariamente observar los parámetros establecidos por la entidad especializada en la materia -el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad

de la Información- y responder a un análisis pormenorizado de los costos en los que incurre el GAD para el desarrollo de la actividad administrativa que es objeto de las tasas.

62. Por lo expuesto, este Organismo concluye que los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada, en lo relativo a las tasas contenidas en ellos, contravienen el principio de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución y las nociones de proporcionalidad y capacidad contributiva que derivan de él.

7.3. La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio de no confiscatoriedad previsto en el artículo 323 de la Constitución?

63. La no confiscatoriedad es un principio general del derecho tributario. Si bien no se encuentra consagrado de manera expresa en la Constitución entre los principios del régimen tributario, su esencia está prevista en el artículo 323 de la Constitución donde consta expresamente que se prohíbe toda forma de confiscación. A juicio de esta Corte, la prohibición de confiscación abarca también la confiscación que podría producirse a través de la imposición de tributos.
64. En el ámbito tributario, este principio constituye un límite al principio de progresividad, en tanto proscribire que la incidencia del tributo llegue al extremo de privar al sujeto pasivo de la fuente de imposición. Esta Corte ha manifestado que *“el principio de no confiscatoriedad, en materia tributaria, busca prohibir que se suprima de manera radical la propiedad y/o la renta de los individuos”*¹¹. Por lo anterior, *“el principio de no confiscatoriedad veta cualquier tipo de carga tributaria que como consecuencia anule el núcleo esencial del derecho a la propiedad, hasta el punto [de] que inhabilite la posibilidad de recaudación para la financiación de los derechos”*¹².
65. Como se desprende de la sección 4.1. *supra*, el accionante considera que las normas impugnadas contravienen el principio de no confiscatoriedad por cuanto el 41% de las utilidades de SBAEC S.A. destinadas al pago de las tasas impugnadas supera al 25% de utilidades que la empresa debe pagar por concepto de impuesto a la renta. Añade que las tasas impugnadas inobservan los estándares de razonabilidad que han sido adoptados para el cobro del mismo servicio a nivel nacional.
66. Escapa de las facultades de esta Corte y de los límites de la acción pública de inconstitucionalidad el realizar consideraciones con respecto al impacto económico del cobro de las tasas en cuestión en determinados contribuyentes. Sin embargo, le corresponde a esta Corte determinar si, a la luz de las consideraciones realizadas en la sección precedente, la desproporción identificada en la tarifa de las tasas deriva, también, en que estas sean confiscatorias.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021. Párr. 71.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021. Párr. 72.

67. Como se mencionó en la sección precedente, las tasas objeto de análisis le imponen al contribuyente una carga desproporcional al accionar estatal del que se beneficia (el otorgamiento o renovación de un permiso de implantación y la inspección en la que se verifica que la infraestructura instalada cuente con los permisos correspondientes).
68. A criterio de esta Corte, en el establecimiento de una tasa, el cobro de una tarifa superior a los costos en los que incurre la administración para 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada; o, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público; deriva en confiscación. Por la naturaleza de las tasas como tributos vinculados, esta Corte considera que a través del cobro de una tasa desproporcional (con una tarifa que no se encuentra justificada en el costo en el que verdaderamente incurre el GAD para prestar el beneficio que recibe el contribuyente ni guarda una relación razonable con los parámetros fijados por la autoridad competente) se le priva al contribuyente de recursos propios sin recibir una prestación proporcional a cambio.
69. Por lo expuesto, este Organismo concluye que los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada, en lo relativo a las tasas contenidas en ellos, contravienen el principio de no confiscatoriedad previsto en el artículo 323 de la Constitución y las nociones de proporcionalidad.

8. Efectos de la sentencia constitucional

70. El artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 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 mismo artículo 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”.
71. En vista de 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, esta Corte considera, al amparo de la norma citada en el párrafo precedente, que en el presente caso procede la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, esto es, una vez finalizado el ejercicio fiscal dentro del cual se expide la presente sentencia constitucional. En este sentido, las normas declaradas inconstitucionales – esto es, los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza impugnada, en lo relativo a las tasas

contenidas en ellos, – seguirán vigentes hasta el último día del ejercicio fiscal 2021. Una vez concluido este plazo, las normas impugnadas perderán su vigencia.

72. El GAD municipal de Loja, durante el tiempo que resta de vigencia de las normas declaradas inconstitucionales o con posterioridad a que esta pierda vigencia, podrá tramitar la expedición de la normativa que sustituya a la declarada inconstitucional; tal normativa deberá observar los parámetros contenidos en la presente sentencia.

9. Decisión

73. 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. 65-17-IN**.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad con efectos diferidos de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011 expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja, en lo relativo a las tasas contenidas en ellos, a partir de la finalización del ejercicio fiscal 2021.
3. **Ordenar** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja que, en el evento de que expida normativa en sustitución de las normas declaradas inconstitucionales, la normativa guarde estricta observancia de los parámetros establecidos por la presente sentencia, esto es:
 - i. Las tasas fijadas por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada deberán responder a un análisis pormenorizado de los costos en los que incurre el GAD para el desarrollo de la actividad administrativa que es objeto de las tasas, de tal forma que se respeten el principio de provocación y recuperación de costos y el principio de equivalencia.
 - ii. Las tasas fijadas por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada deberán ser concordantes con los parámetros establecidos por la entidad especializada en la materia -el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información-.
 - iii. Las tasas fijadas por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada no podrán imponerle contribuyente una carga desproporcional al accionar estatal del que se beneficia.
4. **Instar** a los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional a observar los parámetros establecidos por la presente sentencia, en el evento de que emitan

ordenanzas que establezcan tasas municipales por concepto de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada.

74. 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 (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 19 de mayo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 65-17-IN/21

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con 9 votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, la sentencia correspondiente al caso No. 65-17-IN, en la que la compañía SBA Torres del Ecuador SBAEC S.A. presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 12, 13 y 14 de la Ordenanza 10-2011 que regula la implementación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el Servicio Móvil Avanzado (SMA).
2. La ordenanza impugnada se expidió el 25 de marzo de 2011 por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja (en adelante, “el GAD de Loja”), y fue publicada en el Registro Oficial No. 458 de 30 de mayo de 2011 (en adelante, “ordenanza impugnada”).¹
3. En esta causa, estoy de acuerdo con la decisión adoptada por este Organismo, sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente, en los siguientes términos:

II. Análisis

4. En la sentencia de la cual se formula este razonamiento concurrente, la Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de los artículos 12, 13 y 14 de la ordenanza a la luz de tres problemas jurídicos. El primer problema relativo a dilucidar si los

¹ El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Loja expidió la Ordenanza No. 0019-2020, que fue publicada en la edición especial del Registro Oficial No. 1360 de 30 de noviembre de 2020. En esta nueva ordenanza se sustituye el texto del artículo 13 de la ordenanza impugnada, que se refiere al procedimiento de renovación del permiso de implantación. Este artículo es uno de los acusados de inconstitucionalidad por el accionante en la presente causa. Esta Corte observa que el texto del artículo 13 actualmente vigente reproduce parcialmente el contenido del artículo impugnado. Específicamente, la parte de la norma sobre la que versan las alegaciones de inconstitucionalidad del accionante (esto es, la parte que se refiere al valor a pagar por concepto de renovación del permiso de implantación) no ha sido modificada.

artículos impugnados contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución.

5. Frente a este cuestionamiento la Corte, en el párrafo 39 de la sentencia considera que la tasa pretende gravar la actividad administrativa necesaria para el otorgamiento y renovación de permisos de implantación que cumplan, entre otros requisitos, las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la Ordenanza que reglamenta el uso del suelo en el cantón Loja. En conclusión a este primer problema jurídico, en el párrafo 40 este organismo dictamina que no encuentra una incompatibilidad entre las normas impugnadas y los artículos 261, numeral 10, y 314 de la Constitución.

6. En el segundo problema jurídico esta Corte analiza si los artículos impugnados vulneran los principios constitucionales de equidad, progresividad y capacidad contributiva, los mismos que regulan el régimen tributario y están consagrados en el artículo 300 de la Constitución. La Corte, en el párrafo 59, advierte que de manera previa a cobrar una tasa debe existir un estudio detallado de la concordancia entre el valor de la tasa y el costo en el que se incurre el GAD para la realización de la actividad estatal, por lo que debe existir una proporción razonable entre el costo y la tarifa.

7. En el párrafo 60, la Corte concluye que no existe dicha concordancia. Por ello, considera que dicha tasa vulnera los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva. En vista de que la tasa no le impone al contribuyente una carga proporcional al accionar estatal del que se beneficia (la revisión de los documentos necesarios para el otorgamiento o renovación de un permiso de implantación y la inspección en la que se verifica que la infraestructura instalada cuente con los permisos correspondientes). La tarifa de la tasa es un valor fijo que no guarda relación alguna con la actividad administrativa que desarrolla el GAD.

8. En lo atinente al tercer problema jurídico, la Corte estudia si la tasa atenta contra el principio de no confiscatoriedad previsto en el artículo 323 de la Constitución. A partir del párrafo 66, en la sentencia se insiste en que la tasa objeto de análisis le impone al contribuyente una carga desproporcional al accionar estatal del que se beneficia (el otorgamiento o renovación de un permiso de implantación y la inspección en la que se verifica que la infraestructura instalada cuente con los permisos correspondientes).

9. La Corte precisa que en atención a la naturaleza de las tasas como tributos vinculados, a través del cobro de una tasa desproporcional (con una tarifa que no se encuentra justificada en el costo en el que verdaderamente incurre el GAD para prestar el beneficio que recibe el contribuyente ni guarda una relación razonable con los parámetros fijados por la autoridad competente) se le priva al contribuyente de recursos propios sin recibir una prestación proporcional a cambio. Por lo tanto, se concluye que la tasa es confiscatoria.

10. Ahora bien, luego de este análisis a partir del párrafo 69 la sentencia se refiere a los efectos de esta sentencia. En lo principal, menciona el artículo 95 de la Ley Orgánica Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), norma que dispone 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 mismo artículo 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”.²

11. Más adelante en el párrafo 70, la Corte se refiere a que el cobro de dichas tasas tiene una incidencia directa en la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en su planificación tributaria y en virtud del artículo 300 de la Constitución, que consagra el principio de suficiencia recaudatoria. La Corte ordena que las tasas sigan vigentes hasta el último día del ejercicio fiscal 2021 y que luego de ese plazo perderán su vigencia.

Acerca del efecto diferido de la sentencia

12. Con profundo respeto hacia el criterio de la sentencia, expreso mi desacuerdo con el efecto diferido establecido en la misma. El artículo 95 de la LOGJCC permite que las sentencias dictadas dentro del control abstracto de constitucionalidad tengan un efecto diferido. Es necesario revisar cuidadosamente dicha norma, en donde se previene que el efecto diferido de una sentencia de inconstitucionalidad es algo excepcional y procede en los siguientes casos:

a) Cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales.

13. En la sentencia en el párrafo 70 se indica que se permite el cobro de dicha tasa hasta finales del ejercicio fiscal 2021, en atención a que la misma tiene una incidencia directa en la capacidad de gestión del GAD, afecta la planificación presupuestaria y en aplicación del principio constitucional de suficiencia recaudatoria.³

² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 95: “Efectos de la sentencia en el tiempo.- Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, 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. Cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica produzca un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños, se podrá postergar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad”.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 10-15-SIN-CC, caso 0017-13-IN. Acerca del principio de suficiencia recaudatoria esta Corte señaló: “El Estado establece, a partir de la Constitución de la República vigente desde el 2008, el principio de suficiencia recaudatoria, mismo que se encuentra dirigido a velar por que la recaudación de tributos sea la suficiente para el financiamiento del gasto

14. En la sentencia respecto a la cual expongo mi voto concurrente se realizan únicamente afirmaciones abstractas y generales sobre la incidencia del cobro de la tasa en la gestión del GAD. Sin embargo, en el caso no existe un informe por parte de las autoridades del GAD de Loja en donde indiquen que porcentaje de su presupuesto anual se origina en el pago de dicha tasa

15. La Corte no contó con un instrumento que permita conocer el monto de los ingresos del presupuesto del GAD provenientes de la recaudación de la tasa en cuestión, ni el porcentaje de ingresos que el cobro de esta tasa representa frente al presupuesto total de la entidad seccional. Tampoco se ha podido evidenciar los efectos presupuestarios que se ocasionaría en el GAD al ordenar que la sentencia tenga efectos inmediatos. En conclusión, no se explica de qué manera el dejar de cobrar dicha tasa ocasionaría que el GAD no cuente con recursos suficientes para financiar sus actividades en los meses que restan del ejercicio fiscal 2021.

16. En conclusión, a mi criterio, en la sentencia materia de mi voto concurrente no existió argumentación suficiente para demostrar que el ordenar la suspensión inmediata del cobro de la tasa atente contra el principio de suficiencia recaudatoria. De esta manera considero que no se configura en el caso este primer presupuesto de excepcionalidad para que otorgar un efecto diferido a la sentencia.

b) Cuando sea indispensable para la plena vigencia de los derechos constitucionales.

17. En el caso no existe un informe técnico que permita establecer que en efecto el suspender de manera inmediata el cobro de la tasa, pese a que ya fue declarada inconstitucional, de alguna manera ponga en peligro o amenace la plena vigencia de derechos constitucionales.

18. En otras palabras, en el caso no está justificado que el GAD de Loja se vea impedido o imposibilitado de ejercer sus competencias ni funciones, ni que se afecte a los habitantes de dicha zona frente a la suspensión del cobro de la tasa de manera inmediata. Por lo tanto, en mi criterio tampoco se cumple con este segundo supuesto de excepcionalidad para conceder efecto diferido de una sentencia.

c) Cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general.

19. En el caso, la Corte por un lado concluye en la sentencia que la tasa es contraria a los principios de equidad, progresividad y capacidad contributiva, pues no existe concordancia entre el valor de la tasa y el costo en el que incurre el GAD para la realización de la actividad estatal. Además, la Corte resuelve que la tasa es confiscatoria debido a que priva al contribuyente de recursos propios sin recibir una prestación

público. En razón de aquello, es considerado como uno de los principios constitucionales del régimen tributario y se encuentra contenido en el artículo 300 de la Constitución”.

proporcional a cambio. La Corte al efectuar el control abstracto de constitucionalidad ya resuelve que dicha tasa es contraria a la Constitución.

20. Pese a ello, la Corte permite que el GAD continúe con el cobro de dicha tasa hasta el último día del ejercicio fiscal del 2021. Personalmente discrepo del efecto diferido de la sentencia, pues considero que es contradictorio resolver que dicha tasa atenta contra principios constitucionales y a su vez permitir que se continúe con el cobro por los meses que restan el ejercicio fiscal 2021.

21. La Corte ya establece que la tasa es un tributo que afecta al contribuyente por ser confiscatoria, desproporcional e inequitativa, por lo tanto se estaría permitiendo el cobro de un tributo injusto para el contribuyente hasta que finalice el ejercicio fiscal 2021, situación que en mi criterio sí afecta al derecho a la seguridad jurídica del contribuyente al debilitar la previsibilidad y confianza legítima. Por lo tanto, en el caso en mi criterio tampoco se cumpliría con la condición para otorgar un efecto diferido a la sentencia.

Existencia de un trato desigual en casos similares

22. También disiento del efecto diferido de esta sentencia porque crea un tratamiento diferente para casos que versan sobre ordenanzas que regulan la misma tasa. En el Pleno de 21 de mayo de 2021 se aprobó el caso N°. 27-16-IN, sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada por OTECEL en contra de los artículos 1, 2, 10, 12 y 14 de la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzado (SMA) en el territorio del cantón Chunchi. En este caso, la Sala de Admisión admitió la causa y dispuso que se suspenda provisionalmente los efectos de los artículos de la ordenanza impugnados.⁴

23. Es decir, en el caso 27-16-IN desde el 14 de junio de 2016 se suspendió el cobro de dicha tasa. Y en el Pleno de 21 de mayo de 2021, la Corte declaró la inconstitucionalidad de los artículos de dicha ordenanza. Por lo tanto, en el presente caso al permitir que se continúe con el cobro de la tasa lo que resta del ejercicio fiscal 2021 se otorga un tratamiento distinto al mismo tributo, contenido en ordenanzas muy similares.

24. Por lo expuesto, según lo analizado en este voto concurrente, el efecto diferido de una sentencia de control abstracto debe ser debidamente sustentado al amparo de las causales previstas en el artículo 95 de la LOGJCC, más aún cuando el tributo impugnado ya fue declarado inconstitucional. Considero que la sentencia debió explicar los motivos para permitir el cobro de la una tasa inconstitucional hasta finales del

⁴ SACC caso N° 27-16-IN. Auto de admisión de 14 de junio de 2016, se ordenó: “1.- Como medida cautelar: suspender provisionalmente la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2, 10, 12 y 14 de la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzado (SMA) en el territorio del cantón Chunchi, en la que se insertaron las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda; y que fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 319, de 26 de agosto de 2014...”;

ejercicio fiscal 2021. Dadas las características del caso, concuro con el sentido principal expuesto en la decisión de la misma.

Dr. Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 65-17-IN, fue presentado en Secretaría General el 28 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 09:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL