

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

CASO No. 29-18-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza la acción de incumplimiento de la sentencia N.º 28-15-SIN-CC, relacionada con las tarifas de las tasas por la ocupación de espacio público en el cantón Manta, y la acepta parcialmente. Para el efecto, se verifica que la regulación de las nuevas tarifas se realizó fuera de un plazo razonable.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 16 de octubre de 2014 se aprobó la ordenanza N.º GADMC-MANTA-003, reformatoria a la Ordenanza que Regula la Utilización, Aprovechamiento, y Explotación del Espacio Público en el cantón Manta para la Instalación de Postes, Tendido y Despliegues de Redes de Servicios Aéreos y Soterradas, Construcción e Instalación de Infraestructuras Necesarias para la Prestación de Servicios Eléctricos y Telecomunicaciones. La ordenanza reformatoria se publicó en la edición especial del registro oficial N.º 214, de 27 de noviembre de 2014, y su artículo 6 sustituyó el artículo 18 de la ordenanza original, relativo a los costos por utilización de postes y tendidos aéreos.
2. Mediante sentencia N.º 28-15-SIN-CC, de 29 de julio de 2015, la Corte resolvió “*Declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza N.º GADMC-MANTA-003*”.
3. El 7 de mayo de 2018, OTECEL S.A. planteó una demanda de acción de incumplimiento de la sentencia N.º 28-15-SIN-CC.
4. En virtud del sorteo realizado el 16 de mayo de 2018, la sustanciación del caso correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza quien, el 4 de junio del mismo año, avocó conocimiento de la causa y concedió un término de cinco días para que el Municipio de Manta emita un informe sobre el fundamento de la acción, informe que se presentó el 13 de junio de 2018.
5. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo su sustanciación al juez constitucional

Alí Lozada Prado, quien, el 9 de abril de 2021, avocó conocimiento de la misma y solicitó un nuevo informe al Municipio, el que se presentó el 19 de abril de 2021.

B. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

6. La sentencia N.º 28-15-SIN-CC, textualmente dispuso lo siguiente:

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada.

2. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza N.º GADMC-MANTA-003 [sic] reformativa de la Ordenanza que regula la utilización, aprovechamiento y explotación del espacio público para la instalación de postes, tendidos y despliegues de redes de servicios aéreas, soterradas, construcción e instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios eléctricos y telecomunicaciones, en el cantón Manta, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 214 del 27 de noviembre de 2014, por contravenir el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

3. Se conmina a la municipalidad del cantón Manta a que, en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias N.º 007-15-SIN-CC y N.º 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y las sentencias N.º 025-15-SIN-CC, 026-15-SIN-CC y 027-15-SIN-CC emitidas por la Corte Constitucional el 22 de julio de 2015.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

7. Las compañía accionante formuló las siguientes pretensiones: (i) que se ordene al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta (Municipio de Manta) que adecúe las normas de la ordenanza vigente, o que la deroguen íntegramente, y la sustituyan por un régimen que cumpla con lo dispuesto en la sentencia N.º 28-15-SIN-CC y las restantes de la Corte Constitucional sobre la materia (menciona las sentencias N.º 007-15-SIN-CC, 008-15-SIN-CC y 001-17-SIN-CC); (ii) que se ordene al referido municipio que se abstenga de dictar otra ordenanza con contenido similar a la declarada como inconstitucional o que contradiga las referidas sentencias constitucionales; (iii) que se ordene la destitución del alcalde y de todos los integrantes del Concejo Municipal de Manta; y, (iv) que se recurra, de ser necesario, a mecanismos compulsivos de cumplimiento.

8. Como fundamentos de sus pretensiones, la compañía accionante manifestó que:

8.1. El Municipio de Manta omitió reformar la ordenanza, lo que implicó la vigencia de disposiciones legales expedidas en “*ejercicio de una potestad normativa en materias ajenas a las competencias de la Municipalidad (el espacio aéreo y el subsuelo)*”.

8.2. Los correspondientes órganos del Municipio de Manta *“no han ajustado ni ha [sic] adecuado, en un plazo razonable, las normas de la Ordenanza Inconstitucional a los criterios y lineamientos dispuestos por la Corte Constitucional”*.

9. La compañía, además, afirmó lo siguiente:

[...] OTECEL y las restantes operadoras afectadas por la Ordenanza Inconstitucional han debido enfrentar procesos coactivos derivados de la aplicación de las normas inconstitucionales con las afectaciones patrimoniales consecuentes. Se ha producido una situación de grave afectación a los derechos de los sujetos sobre los que ha recaído la aplicación de la Ordenanza Inconstitucional y la incertidumbre sobre posibles afectaciones futuras solo cesará cuando la Municipalidad cumpla fehacientemente lo dispuesto en la Sentencia Constitucional.

D. Contestación del Municipio de Manta

10. El 13 de junio de 2018, el alcalde del Municipio de Manta señaló las actuaciones realizadas para modificar la correspondiente ordenanza, específicamente mencionó la presentación de un proyecto que no fue aprobado por el Concejo el 18 de enero de 2016, y se refirió a una convocatoria a sesión del Concejo para el 8 de junio de 2018, que no se llevó a cabo por falta de quórum. Con estos antecedentes, afirmó *“que esta Administración tiene como objetivo principal dar cumplimiento a la Sentencia No. 028-15-SIN-CC; y, que [...] por razones ajenas a nuestra voluntad no se ha podido tratar el Proyecto de Ordenanza correspondiente en la Sesión de Concejo”*.

11. El 19 de abril de 2021, la procuradora síndica del Municipio informó que el 18 de febrero de 2019 se aprobó la ordenanza reformativa, con lo que se habría cumplido la sentencia, afirmó que el parámetro de plazo razonable es indeterminado y señaló:

[...] la sentencia por sí misma constituye una medida de reparación, y el artículo 18 de la mentada ordenanza, ya no tenía [sic] vigencia ni efectos por la declaratoria de inconstitucionalidad, demostrándose que no ha existido daño alguno, pues el GAD-MANTA desde la declaratoria de inconstitucionalidad, no ha cobrado las tasas por el uso del espacio aéreo municipal como en efecto mal lo contemplaba la Ordenanza 003-2014 en su artículo 18 declarado inconstitucional.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, correspondiente a una acción de incumplimiento de una sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Planteamiento y resolución del problema jurídico

13. Como se transcribió en el párr. 6 *supra*, la parte dispositiva de la sentencia N.º 28-15-SIN-CC declaró la inconstitucionalidad de una disposición contenida en una ordenanza municipal sobre las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público y conminó a la Municipalidad de Manta a que adecúe, en un plazo razonable, las referidas tarifas.

14. En relación con la alegación contenida en el párrafo 8.2 *supra*, relacionada con la supuesta omisión del Municipio de Manta de reformar la ordenanza declarada inconstitucional, se advierte que toda declaratoria de inconstitucionalidad surte inmediatamente el efecto de invalidar la norma contraria a la Constitución, sin necesidad de adecuaciones adicionales, por lo que, respecto de la vigencia de la ordenanza declarada inconstitucional, no cabe examinar incumplimiento alguno¹.

15. Además, en la edición especial del registro oficial N.º 830, de 22 de marzo de 2019, se publicó la ordenanza N.º GADMC-MANTA N.º 058 que, entre otros aspectos, sustituyó la disposición que fue declarada inconstitucional por la sentencia N.º 28-15-SIN-CC. Por lo tanto, tampoco cabe examinar un presunto incumplimiento por falta de regulación.

16. En atención a las alegaciones contenidas en los párrafos 8.2 y 9 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Se incumplió la sentencia N.º 28-15-SIN-CC por la época en que se emitió la ordenanza N.º GADMC-MANTA N.º 058 y la forma en que se regularon las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público?**

17. Sobre el **primer asunto**, la sentencia constitucional se emitió el 29 de julio de 2015 y la ordenanza sustitutiva el 18 de febrero de 2019, es decir, aproximadamente luego de 3 años y medio. Al respecto, se debe considerar que la sentencia cuyo cumplimiento se exige dispuso que la nueva regulación se emita en un plazo razonable.

18. Esta Corte no encuentra razón alguna que justifique el tiempo transcurrido para emitir la nueva disposición ni pueden cumplir tal función los hechos mencionados por el alcalde de Manta en el párrafo 10 *supra* porque estos son imputables a la propia Municipalidad. Por lo tanto, se concluye que el tiempo empleado fue mayor que el razonable y, por ende, corresponde declarar el cumplimiento defectuoso de la disposición en análisis².

19. Sin embargo, la Corte no identifica consecuencias dañosas, desde el punto de vista constitucional, de este cumplimiento tardío³, por lo siguiente:

19.1. La nueva regulación debía sustituir una disposición que perdió vigencia con ocasión de la declaratoria de inconstitucionalidad, es decir, la omisión no implicó que

¹ En el mismo sentido, véase la sentencia N.º 28-18-IS/21, de 30 de junio de 2021, párrs. 19 y 21.

² Ibid. Párr. 34.

³ Ibid. Párr. 35.

se aplicara una norma inconstitucional, como lo ratificó el Municipio en el párr. 11 *supra*.

19.2. La compañía accionante se refiere a los procedimientos coactivos realizados con ocasión de la norma declarada como inconstitucional (párr. 9 *supra*) pero no se advierte cómo la nueva regulación de las tarifas podía afectar dicha situación considerando, además, la afirmación del Municipio relativa a que desde la declaratoria de inconstitucionalidad no se cobraron las respectivas tasas (ver párr. 11 *supra*).

19.3. Tampoco “la incertidumbre sobre posibles afectaciones futuras” a la que se refiere la compañía accionante (párr. 9 *supra*) permite establecer un daño cierto y determinado.

20. Esta ausencia de efectos dañosos impide que esta Corte adopte medidas por el cumplimiento tardío de la sentencia N.º 28-15-SIN-CC. Sin perjuicio de esto, la Corte Constitucional debe llamar la atención al Municipio de Manta por no cumplir de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa.

21. Sobre el **segundo asunto**, este se relaciona con la otra posibilidad de incumplimiento, que podría originarse en el contenido de la nueva regulación. Al respecto cabe recordar que la sentencia N.º 28-15-SIN-CC dispuso que la nueva regulación sea armónica con los principios constitucionales sobre la tributación y con 4 sentencias de la Corte (párr. 6 *supra*). Ahora bien, el análisis del contenido de la nueva regulación en una acción de incumplimiento tiene ciertos límites. Así, tal análisis no puede implicar un examen de la constitucionalidad de la regla porque ello es propio de otro tipo de proceso, específicamente de una nueva acción de inconstitucionalidad⁴. El determinar la compatibilidad de la nueva regulación con los referidos principios y sentencias constitucionales implicaría, precisamente, un control de constitucionalidad de la referida norma. Por lo tanto, el análisis del contenido en esta acción de incumplimiento debe limitarse a verificar que la nueva regulación no tenga un significado similar al de la disposición cuya inconstitucionalidad se declaró.

22. La disposición que se declaró como inconstitucional establecía lo siguiente:

Art. 18.- Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjeras, todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, derecho de paso por el poste y el soporte, en el Cantón MANTA; tasas que se cancelarán por los siguiente conceptos:

1. Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran [sic] el 20% de la Remuneración Básica Unificada, RBU, diaria; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.

⁴ Ibid. Párr. 27.

2. *Antenas para servicios celulares: Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 10% del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.*

3. *Antenas para radio ayuda y radioaficionado: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.*

4. *Antena para radio emisoras comerciales: Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán \$ USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.*

5. *Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: Pagarán el equivalente a \$USD0.30 [sic] de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.*

6. *Cables: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de dos centavos (USD 0.02) de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido aéreo de poste a poste, a edificación, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, sea municipal o privado.*

En zonas del cantón sujetas a regeneración, los prestadores de servicio obligatoriamente deberán iniciar un proceso de soterramiento de las líneas de tendido aéreo de poste a poste o de poste a edificación sea municipal o privado; y, durante el tiempo que duren estos trabajos, cancelarán quince centavos (USD 0.15) de dólar de los Estados Unidos de América anuales por metro lineal. Las empresas privadas prestadoras de servicios que no se sometan a los procesos de regeneración, pagarán el valor aquí estipulado, más la multa correspondiente. Estas empresas que cumplan esta disposición, cancelarán ocho centavos (USD 0.08) de dólar de los Estados Unidos de América anuales por metro lineal de tendido soterrado por aprovechamiento del espacio público del subsuelo.

7. *Postes: Las empresas privadas pagarán una tasa diaria y permanente de tres dólares con sesenta centavos (USD3.60) de los Estados Unidos de Norteamérica anuales por cada poste instalado, por la ocupación del espacio público o vía pública.*

23. La nueva regulación es la siguiente:

“VALORACIÓN DE LA TASA”.- La tasa por la emisión del permiso de instalación o construcción de infraestructura para la prestación de Servicios de Telecomunicaciones o implantación de infraestructura fija para Estaciones base celular para la prestación del servicio móvil avanzado y Audio y Video por Suscripción y por cada estación base celular fija en el cantón Manta será 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 básicos unificados -SBU-. [sic] previo informe, [sic] técnico estructural y económico que determine el costo expedido por la Dirección Municipal de Obras Públicas o informe de autoridad competente que así lo certifique, pagarán por una sola vez hasta 2 salarios básicos unificados – SBU, al tenor de la disposición expresa del Acuerdo Ministerial No. 041-2015 expedido por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.

24. De la lectura de ambas disposiciones se verifica que estas no tienen un contenido distinto, así, la anterior se refería a una tasa por la implantación o instalación de postes, tendidos de redes y estructuras y por la utilización u ocupación del espacio aéreo y la nueva a una tasa por la emisión de un permiso. Por lo tanto, no se puede establecer incumplimiento alguno en función del contenido de la nueva regulación.

IV. Decisión

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

1. **Aceptar** parcialmente la acción de incumplimiento N.º 29-18-IS.
2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso de la sentencia N.º 28-15-SIN-CC por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta, en los términos establecidos en el párrafo 18 *supra*.
3. **Llamar** la atención al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta por no dar cumplimiento de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa dispuesta en la sentencia N.º 28-15-SIN-CC.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)