

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 25-16-IN

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se resuelve aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Gobierno Municipal de Macará. Para tal efecto, se verifica que los artículos 12 y 13 son contrarios a los principios constitucionales de equidad, transparencia y no confiscatoriedad.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 29 de abril de 2016, la compañía OTECEL S.A. (también, “compañía accionante”), presentó una acción de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2, 10, 12 y 13¹ de la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Gobierno Municipal de Macará, publicada en el registro oficial N.º 585, de 5 de mayo de 2009² (en adelante “la ordenanza”). En la demanda, también se solicitó la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas.
2. En auto del 14 de junio de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada, dispuso la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas³ e informó de la admisión al Gobierno Autónomo Descentralizado de Macará (en adelante, “Municipio de Macará”) y a la Procuraduría General del Estado para que intervengan, defendiendo o cuestionando la constitucionalidad de las referidas disposiciones.

¹ En la demanda también se identifica como impugnado al artículo 14 de la ordenanza, sin embargo, los cargos no se refieren a esta disposición sino al artículo 13 de la ordenanza.

² La compañía accionante señala que la ordenanza fue publicada en el: “*Suplemento del R.O. N° 379, del 20 de noviembre del 2014*”; sin embargo, en un documento presentado por el Gobierno Municipal de Macará se aclaró la fecha de publicación de la ordenanza en el registro oficial.

³ En el auto se dispuso la suspensión de los artículos 1, 2, 10, 12 y 14 de la ordenanza. Se observa que la Sala de Admisión, a pesar de identificar al artículo 13 de la ordenanza como impugnado, al momento de disponer la suspensión se refirió en su lugar al artículo 14, lo que se explica por el error de la demanda mencionado en la nota al pie de página N.º 1. Por lo tanto, los efectos del artículo 13 de la ordenanza no se suspendieron.

3. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, mediante un nuevo sorteo de la causa efectuado el 9 de julio de 2019, la sustanciación de la misma le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 11 de enero de 2021.

B. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

4. En su demanda, la compañía accionante impugnó las siguientes disposiciones:

Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada correspondiente al Servicio Móvil Avanzado, SMA en el territorio del Gobierno Municipal de Macará, 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.

Art. 2.- Definiciones.- Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente: [...]

Estación radioeléctrica: Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores o receptores, incluyendo las instalaciones accesorios necesarios [sic] para asegurar la prestación del Servicio Móvil Avanzado [...]

Implantación: Ubicación, fijación, colocación o inserción de estructuras de soporte de las radio bases y antenas del servicio móvil avanzado sobre un terreno o edificación determinada. [...]

Telecomunicaciones: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes sonidos, [sic] datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medios ópticos, u otros medios electromagnéticos.

Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la Ley Especial de Telecomunicaciones, del Reglamento General a la ley y normativa secundaria emitida por el CONATEL.

Art. 10.- Permiso municipal de implantación.- Los prestadores del SMA, deberán contar con el permiso de implantación de cada una de sus infraestructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada, existentes y nuevas, emitido por el Gobierno Municipal de Macará.

Para obtener el permiso de implantación se presentará en la unidad administrativa correspondiente, una solicitud acompañando los siguientes documentos:

- Copia del recibo de pago del impuesto predial del año fiscal en curso, del predio en que se efectuará la implantación.
- Copia del título habilitante (autorización del uso de frecuencia y/o registro de la estación), emitido por la SENATEL o por el órgano gubernamental correspondiente.

- *Autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.*
- *Licencia ambiental emitida por la autoridad correspondiente.*
- *Informe favorable de la Unidad de Areas [sic] Históricas o la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, para el caso de implantación en áreas históricas de edificaciones no patrimoniales.*
- *Certificación de vigencia de la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros, durante el periodo de vigencia del permiso de implantación de cada antena.*
- *Informe de línea de fábrica.*
- *Formulario de aprobación de planos, si la construcción es mayor a 40 m2.*
- *Plano de implantación de las instalaciones, características generales y de mimetización.*
- *Plano de ubicación de la estación radioeléctrica con coordenadas geográfica.*
- *Informe técnico de un ingeniero civil, que garantice la estabilidad sismo resistente de las estructuras de soporte y que las instalaciones no afectarán las estructuras de la edificación existente.*
- *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 modificaciones en la fachada, se requerirá el consentimiento unánime de los copropietarios elevando a escritura pública la modificación del régimen a la propiedad horizontal.*
- *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.*

Cumplidos todos los requisitos, la Unidad Administrativa Municipal correspondiente tramitará el permiso de implantación de la estructura fija existente y/o nueva.

El término para sustanciar el trámite de otorgamiento del permiso será de quince días laborables, contados a partir de la entrega de toda la documentación establecida en la presente ordenanza.

El permiso de implantación de elementos equipos [sic] o infraestructura de las estaciones radioeléctricas fijas del Servicio Móvil Avanzado, SMA se sujetará al derecho de prelación, esto es, la primera operadora que solicite el permiso y haya entregado toda la documentación establecida en la presente ordenanza será la primera en ser atendida.

El permiso de implantación tendrá una vigencia de los [sic] años con carácter renovable y revocable.

El plazo para la implantación de la estructura fija de soporte será de un año, contado desde la fecha de emisión del permiso de implantación. Superado este plazo, el permiso será revocado y el prestador de SMA deberá iniciar el proceso nuevamente.

Una vez que se encuentre en funcionamiento la estación, el prestador del SMA solicitará por escrito a la SUPERTEL, o al órgano gubernamental competente, la realización de la medición y posterior entrega del informe técnico de emisiones de radiación no ionizante y deberá presentar una copia a la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, dentro de los diez días laborables de emitido el informe para que forme parte del expediente de la concesionaria.

Art. 12.- Valoración.- *El permiso de implantación será individual para cada estación y tendrá un valor de VEINTE salarios básicos unificados del trabajador del sector privado.*

Art. 13.- Renovación. *- La renovación del permiso de implantación se deberá gestionar 2 meses antes de la fecha de finalización de la vigencia del mismo, presentando los siguientes documentos actualizados:*

- *Permiso de implantación vigente.*
- *Pronunciamiento favorable de la SUPERTEL, o del órgano gubernamental correspondiente, emitido sobre la base del informe técnico establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de RNI.*
- *Certificación de haber difundido a la comunidad, en un plazo máximo de 60 días contados desde la recepción del informe, los resultados del informe técnico de inspección de emisiones de radiación no ionizante emitido por la SUPERTEL, conforme a lo establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de RNI, así como deberían haber presentado la licencia ambiental emitida por la autoridad correspondiente a pedido de los propietarios o residentes de cualquier predio colindante con la estructura fija.*
- *Pronunciamiento favorable emitido por la Unidad Administrativa Municipal correspondiente que informe que la implantación ha adoptado las medidas de proporción, camuflaje y mimetización.*
- *Licencia ambiental vigente, emitida por la autoridad correspondiente.*
- *Autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.*
- *Certificación de que la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros estará vigente durante el permiso de implantación.*

El monto de renovación será de QUINCE salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

5. La compañía accionante pretende que se acepte su demanda y se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.
6. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad accionante expuso los siguientes *cargos*:

6.1. Que los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza no observan la competencia exclusiva del gobierno central respecto del espectro radioeléctrico ni el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones contenida en los artículos 226, 261.10, 264, 280, 313 y 408 de la Constitución, porque regulan la implantación de antenas y demás estructuras relacionadas con el ámbito radioeléctrico y porque establecen definiciones sobre dicho ámbito. Así, las disposiciones confunden la competencia que tienen los gobiernos descentralizados sobre el uso y ocupación del suelo con aquella que tiene el gobierno central sobre el espectro radioeléctrico y, pretendiendo regular la primera, lo hace sobre la segunda, lo que las vuelve inconstitucionales, contrarias a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la ley, disposiciones ministeriales y un pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado⁴.

6.2. Que los artículos 10, 12 y 13 de la ordenanza no respetan la competencia exclusiva del gobierno central para establecer, mediante ley de iniciativa del ejecutivo, tributos sobre el espectro radioeléctrico, el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones prevista en los artículos 132, 226, 301 y 264 de la Constitución, porque imponen un impuesto sobre la implantación de estructuras relacionadas al espectro radioeléctrico que es de competencia del gobierno central y porque lo hacen sobre suelo de uso privado.

6.3. Que los artículos 12 y 13 de la ordenanza desconocen los principios de equidad, transparencia, legalidad, no confiscatoriedad y reserva de ley tributaria previstos en la Constitución porque establecen el pago de un valor excesivo, desproporcionado e injustificado para el servicio público prestado, tanto en una primera ocasión como en su renovación. Añade que la fijación del valor no observa los criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional y en actos administrativos emitidos por el Ministerio de Telecomunicaciones⁵.

⁴ Al respecto, la compañía accionante señala que se habrían inobservado: i) las sentencias de la Corte Constitucional N.º 7-15-SIN-CC y 8-15-SIN-CC. ii) los artículos 7, 11, 54, 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, 111 y 466.1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); iii) los acuerdos N.º 37-2013 y 41-2015 del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información; y, iv) el oficio N.º 0969 del 27 de abril de 2015, emitido por la Procuraduría General del Estado, relativo a que los GAD no tendrían la competencia para fijar tasas por uso del espectro radioeléctrico.

⁵ Se citan las sentencias N.º 8-15-SIN-CC y 16-15-SIN-CC, así como los acuerdos N.º 37 y 41-2015.

6.4. Que los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza contravienen los principios constitucionales contenidos en el artículo 314 de la Constitución porque establecen una tasa en el cantón Macará a diferencia de otros cantones en los que no se establecería la misma y, porque dicha tasa al ser desproporcionada produciría efectos confiscatorios.

D. Argumentos del Municipio de Macará

7. Mediante escrito presentado el 8 de septiembre de 2016, el alcalde y el procurador síndico del Municipio de Macará, solicitaron que se niegue la acción de inconstitucionalidad planteada, argumentando lo siguiente:

7.1. La ordenanza fue emitida conforme a las competencias que la Constitución y el COOTAD confieren a los GAD cantonales respecto del uso y ocupación del suelo, sin regular el espectro radioeléctrico, por lo que no existe la alegada atribución de competencias. Además, el ejercicio de competencias debe ser examinado en forma deferente a las ejercidas por los gobiernos seccionales para el buen gobierno y administración pública, conforme al diseño constitucional.

7.2. Las alegaciones de la demanda cuestionan la legalidad de la ordenanza y no demuestran la forma en que la misma inobservó preceptos constitucionales, por lo que la cuestión debe ser resuelta en vía ordinaria.

E. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

8. Mediante escrito presentado el 12 de julio de 2016, la Procuraduría General del Estado solicitó que se acepte la acción de inconstitucionalidad planteada y se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por cuanto regulan e imponen un tributo sobre estructuras radioeléctricas, lo cual es una competencia exclusiva del gobierno central y no de los gobiernos descentralizados.

II. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

10. En función a los fundamentos de las pretensiones, expuestos en el párr. 6 *supra*, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

10.1. ¿Transgreden los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza impugnada las normas constitucionales que establecen los principios de legalidad, cooperación entre el gobierno central y los gobiernos descentralizados, así

como la competencia del gobierno central para regular el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?

- 10.2.**¿Transgreden los artículos 10, 12 y 13 de la ordenanza impugnada los preceptos constitucionales relativos al principio de legalidad y la reserva de ley para establecer tributos sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?
- 10.3.**¿Transgreden los artículos 12 y 13 de la ordenanza impugnada los principios constitucionales de equidad y transparencia del régimen tributario?
- 10.4.**¿Transgreden los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza impugnada los principios constitucionales contenidos en el artículo 314 de la Constitución porque establece una tasa en el cantón Macará a diferencia de otros cantones en los que no se establecería la misma y, porque dicha tasa al ser desproporcionada produciría efectos confiscatorios?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

F. ¿Transgreden los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza impugnada las normas constitucionales que establecen los principios de legalidad, cooperación entre el gobierno central y los gobiernos descentralizados, así como la competencia del gobierno central para regular el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?

- 11.** La compañía accionante argumenta que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales porque regulan actividades y establecen definiciones relacionadas con el espectro radioeléctrico, área de competencia exclusiva del gobierno central.
- 12.** Por su parte, el Municipio de Macará indica que no existe una atribución ilegítima de competencias por cuanto la ordenanza regula la implantación de infraestructura en el suelo del cantón, lo que se circunscribe en el uso y ocupación del suelo del cantón, siendo esta una competencia de los gobiernos municipales.
- 13.** La Corte verifica que las disposiciones impugnadas determinan: (i) el objeto y ámbito territorial de aplicación de la ordenanza, que corresponde a la regulación, control y sanción de la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada correspondiente al Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el cantón Macará, (ii) definiciones de: estación radioeléctrica, implantación y telecomunicaciones, (iii) requisitos, procedimiento técnico administrativo, plazo de vigencia y renovación, sobre la obtención del permiso para implantación de las estructuras, (iv) el valor de cobro por el permiso de implantación por cada estación (20 salarios básicos unificados) y (v) plazos, requisitos y valor de cobro por la renovación del permiso de implantación (15 salarios básicos unificados).

14. Para determinar si la materia regulada por las normas impugnadas no correspondía a una competencia del Municipio, sino a una competencia privativa del gobierno central, se debe considerar que la Constitución prevé: “Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.
15. Además, esta Corte ha señalado que: “los GADs podrán intervenir en la competencia de telecomunicaciones (excepto rectoría), únicamente de forma concurrente y si existiere: 1) un modelo de gestión; y, 2) autorización expresa del titular de la competencia, sea ‘a través de un convenio’, tal como lo señala el artículo 126 del COOTAD, o por medio de una resolución del Consejo Nacional de Competencias”⁶.
16. En el caso, la Corte verifica que los artículos impugnados no regulan el espectro radioeléctrico, sino que pretenden gravar como tasa a la actividad administrativa necesaria para el otorgamiento y renovación de permisos de implantación de estructuras fijas⁷. Las definiciones expuestas son referenciales para el procedimiento de obtención del permiso y la renovación de la implementación de dichas estructuras sobre el suelo del cantón y no constituyen el objeto de la regulación, el cual, como se indicó, es la determinación de una tasa por servicios administrativos prestados por la municipalidad.
17. En consecuencia, las disposiciones impugnadas regulan una forma de uso y ocupación del suelo, siendo esta una competencia constitucionalmente prevista para los gobiernos autónomos descentralizados conforme lo establecido en el artículo 264.2 de la Constitución. Además, el establecimiento de definiciones, *per se*, no contraviene disposición constitucional alguna, y de existir contradicciones con definiciones infraconstitucionales, los eventuales conflictos que surjan deben ser conocidos por la justicia ordinaria⁸.
18. Por lo expuesto, se observa que las disposiciones bajo examen no constituyen el ejercicio de una competencia prevista exclusivamente para el gobierno central. Por tanto, no se verifica una transgresión a la Constitución, por lo que se debe desestimar el cargo en examen.

G. ¿Transgreden los artículos 10, 12 y 13 de la ordenanza impugnada los preceptos constitucionales relativos al principio de legalidad y la reserva de ley para establecer tributos sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?

19. La compañía accionante considera que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales porque establecen un tributo sobre la implantación de estructuras relacionadas al espectro radioeléctrico, área de competencia exclusiva del gobierno

⁶ Sentencia N.º 40-16-IN/21, de 2 de junio de 2021, párr. 31 y sentencia N.º 27-16-IN/21, de 19 de mayo de 2021, párr. 35.

⁷ Al respecto, véanse los párrafos 32 y 40 de la sentencia N.º 65-17-IN/21.

⁸ Al respecto, véase el párrafo 58 de la sentencia N.º 27-16-IN/21.

central, que puede ser gravada como tributo, únicamente, mediante ley de iniciativa del ejecutivo y porque lo hacen sobre suelo de uso privado.

20. En el caso, se observa que el artículo 10 de la ordenanza establece los requisitos para la obtención del permiso de implantación de infraestructura; el artículo 12 establece un valor de pago por la obtención de dicho permiso, y el artículo 13 los requisitos y el pago para la obtención de la renovación del permiso.
21. Respecto de si el cobro de valores por la prestación de un servicio constituye una tasa, esta Corte en el párrafo 27 de la sentencia N.º 65-17-IN/21 afirmó lo siguiente:

Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal. 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 individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.

22. Por lo anterior, se concluye que los requisitos de obtención de un permiso de uso de suelo contenidos en el artículo 10 de la ordenanza, así como el valor de su cobro y renovación de los artículos 12 y 13, obedecen a la realización de actividades administrativas como la verificación del cumplimiento de requisitos y la emisión de actos de permiso y renovación de la implantación de estructuras fijas. De allí que el cobro por dicha actividad y su renovación constituyen tasas por servicios prestados por parte de la administración en el marco de sus competencias.
23. Consecuentemente, se observa que las disposiciones bajo examen no establecen un tributo ajeno a sus competencias. Por tanto, no se verifica una transgresión a la Constitución, por lo que se debe desestimar el cargo en examen.

H. ¿Transgreden los artículos 12 y 13 de la ordenanza impugnada los principios constitucionales de equidad y transparencia del régimen tributario?

24. Los principios del régimen tributario se encuentran previstos por la Constitución de la siguiente forma:

*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 fuera del texto].*

25. Sobre la relación de estos principios y la determinación de tasas, la Corte, en la sentencia 40-16-IN/21, mencionó lo siguiente:

48. Dicho artículo demuestra que la potestad tributaria no es ilimitada ni irrestricta, sino que su ejercicio está limitado por principios que generan una contrapartida entre las garantías del administrado y las actuaciones del Estado.

49. Entre esos principios se encuentra el principio de equidad y de progresividad, los cuales están estrechamente ligados puesto que tienen como finalidad que se observe la capacidad contributiva del sujeto pasivo para imponer una carga tributaria.

50. No obstante, en materia de tasas a diferencia de otros tributos, el quantum no se encuentra encaminado a imponer una carga proporcional al contribuyente, lo que se pretende es que la carga que se impone al sujeto pasivo de la misma sea igual o menor al beneficio recibido.

51. A este Organismo no le corresponde determinar una valoración de los costos en los que el GAD ha de incurrir al momento de otorgar un permiso de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas o al momento de otorgar el aprovechamiento de un bien de dominio público. Empero, esta Corte observa que el Ministerio de Telecomunicaciones de la Sociedad de la Información expidió el Acuerdo N.º 41-2015 de 18 de septiembre de 2015, el cual contiene “las Políticas respecto de Tasas y Contraprestaciones que correspondan fijar a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales o distritales en ejercicio de su potestad de regulación de uso y gestión del suelo y del espacio aéreo en el despliegue o establecimiento de infraestructura de Telecomunicaciones”.

- 26.** La compañía accionante cuestiona la constitucionalidad de los artículos 12 y 13 de la ordenanza porque establecen el pago de un valor por la implantación de estructuras de telecomunicaciones, que sería excesivo y desproporcionado en comparación con la actividad administrativa realizada.
- 27.** Corresponde, entonces, examinar si los valores gravados como tasas inobservan los principios de equidad y transparencia del régimen tributario.
- 28.** Acerca de si el valor de la tasa guarda proporción con la actividad realizada, (pues de aquello depende su conformidad o no con el principio constitucional de equidad del régimen tributario), se considera lo siguiente:
- 28.1.** El artículo 12 de la ordenanza impone el pago de 20 salarios básicos unificados del trabajador por la obtención del permiso de implantación de infraestructura, mientras que el artículo 13 establece el pago de quince salarios básicos por su renovación. La actividad realizada por la administración para la emisión del referido permiso y su renovación es, esencialmente, documental.
- 28.2.** En casos similares⁹, esta Corte ha considerado que los parámetros fijados en el acuerdo N.º 41-2015 del ministerio del ramo constituyen un criterio objetivo para identificar los costos aproximados asociados con la actividad administrativa vinculada a las tasas en cuestión, sin que eso signifique un pronunciamiento sobre la concordancia entre el contenido de la ordenanza impugnada y el acuerdo ministerial en mención, ya que ello es propio de uno de un juicio de legalidad¹⁰. El artículo 1 del acuerdo manifiesta: “[...] por

⁹ Véase, por ejemplo, las sentencias Nos. 27-16-IN/21 y 65-17-IN/21, ambas de 19 de mayo de 2021

¹⁰ Véase, sentencia N.º 65-17-IN/21, de 19 de mayo de 2021, párrafos 55 al 58.

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 encuentra instalada. Para el caso de infraestructura, cuyo costo sea menor a 42 salarios básicos unificados -SBU, pagarán por una sola vez hasta dos salarios básicos unificados SBU”.

- 28.3.** El mencionado acuerdo, por concepto de permiso de instalación de infraestructura de telecomunicaciones, establece un único cobro de un monto consistente en hasta diez salarios básicos unificados del trabajador mientras que la ordenanza impugnada grava con veinte salarios básicos unificados la obtención del primer permiso de instalación de infraestructura y con quince salarios su renovación, la que debe ser realizada en períodos de dos años.
- 29.** En consecuencia, la Corte evidencia que en las tasas contenidas en los artículos 12 y 13 de la Ordenanza, no existe relación alguna entre la actividad estatal realizada y la tarifa de las tasas; además de que supera el valor fijado por la entidad especializada en la materia. Por lo tanto, dicho valor deviene desproporcionado y, por consiguiente, contrario al principio constitucional de equidad en materia tributaria.
- 30.** Cabe mencionar, que 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 sino, únicamente, verificar si la misma es conforme con los principios constitucionales alegados como afectados¹¹.
- 31.** Respecto del principio de transparencia, esta Corte se pronunció en la sentencia N.º47-15-IN/21, en los siguientes términos:

76. [...] el principio de transparencia tributaria obliga al Estado a (i) declarar y explicar de forma pública y entendible cuales son los fines que se persiguen mediante la política tributaria; (ii) mantener públicos los niveles de recaudación, discriminados por el tipo de tributo y sectores de la sociedad; (iii) dar conocer el plan de distribución y de financiamiento que se realizará con base a los tributos recaudados; (iv) permitir el fácil acceso a la normativa y regulaciones tributarias; (v) trabajar para la eliminación de toda forma de ambigüedad y vaguedad en las normas y regulaciones tributarias; (vi) facilitar la tramitación de solicitudes y peticiones; (vii) combatir los delitos y contravenciones tributarias; (viii) mantener un nivel óptimo de estudios y de retroalimentación informativa para poder justificar las modificaciones estructurales que se necesiten para hacer más eficiente la recaudación y distribución fiscal; entre otros

- 32.** En tal sentido, la Corte advierte que la ordenanza impugnada no incluye referencias a los parámetros escogidos para la fijación del *quantum* de las tasas, como tampoco el Municipio de Macará ha proporcionado informes que justifiquen su valor. Por lo que se concluye que la fijación de las mismas se produjo sin información técnica cuyo

¹¹ Al respecto, véase el párrafo 58 de la sentencia 65-17-IN/21.

acceso fuera posible por parte de los contribuyentes una vez expedidas y, con ello, se verifica la afectación del principio de transparencia.

33. Por lo expuesto, las tasas contenidas en los artículos 12 y 13 de la ordenanza impugnada, infringen los principios de equidad y transparencia contenidos en el artículo 300 de la Constitución.

I. ¿Transgreden los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza impugnada los principios constitucionales contenidos en el artículo 314 de la Constitución porque establece una tasa en el cantón Macará a diferencia de otros cantones en los que no se establecería la misma y, porque dicha tasa al ser desproporcionada produciría efectos confiscatorios?

34. La compañía accionante cuestiona la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas porque establecen el pago de tasas a diferencia de otros cantones en los que no se establecerían las mismas y, porque dichas tasas producirían efectos confiscatorios, contraviniendo de esta forma los principios contenidos en el artículo 314 de la Constitución.
35. Conforme se indicó en el párrafo 13 supra, el artículo 1 establece el objeto de la ordenanza, el artículo 2 varias definiciones, el artículo 10 establece los requisitos para la obtención de un permiso para la implantación de infraestructura en el suelo municipal y, los artículos 12 y 13 gravan tasas por la emisión del referido permiso y su renovación. Entonces, únicamente los artículos 12 y 13 establecen el pago de una tasa, no así los otros que refieren al objeto, definiciones y procedimientos de la ordenanza. Puesto que el cargo de la compañía accionante cuestiona la constitucionalidad del pago de una tasa, el examen se realizará exclusivamente sobre los artículos 12 y 13 antes referidos.
36. Ahora bien, sobre la primera cuestión, de que la ordenanza establece tasas a diferencia de otros cantones en los que dichas tasas no se han fijado, la Corte ha establecido que la diferencia entre los distintos gobiernos autónomos descentralizados no desconoce el principio de uniformidad de los servicios públicos¹². Por tanto, la sola determinación por parte de un gobierno autónomo descentralizado de una tasa, a diferencia de otro en el que la misma no ha sido prevista, no la vuelve contraria al artículo 314 de la Constitución, razón por la que no se verifica la alegada inconstitucionalidad.
37. Sobre la segunda cuestión, relativa a la posibilidad de que la desproporcionalidad de una tasa produzca efectos confiscatorios, la Corte en el auto de ampliación de la sentencia N.º 27-16-IN/21, de 19 de mayo de 2021, ha manifestado que

las tasas creadas en la presente ordenanza han impuesto una carga desproporcional al contribuyente respecto al accionar estatal del que se beneficia, puesto que las tarifas

¹² Véase el párrafo 66 de la sentencia 40-16-IN/21, y el párrafo 13 del auto de ampliación de la sentencia 27-16-IN/21.

fijadas en los artículos 12 y 14 de la norma impugnada no se encuentran justificadas en el costo que el GAD incurre para prestar el beneficio que recibe el contribuyente, ni guardan relación con los parámetros fijados por la autoridad competente.

En ese sentido, este Organismo considera que una tasa confiscatoria puede comprometer las condiciones necesarias para la provisión de un servicio público; en consecuencia, este Organismo considera que las tarifas de las tasas contenidas en la Ordenanza impugnada, específicamente en sus artículos 12 y 14, infringen el artículo 314 de la CRE.

- 38.** Así, dado que en el problema jurídico anterior se concluyó que las tasas de los artículos 12 y 13 de la ordenanza imponen una carga desproporcionada a los contribuyentes, se estima que los mismos contravienen también el contenido del artículo constitucional bajo examen.

V. 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 demanda de la acción de inconstitucionalidad N.º 25-16-IN.
- 2. Declarar** la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 12 y 13 de la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Gobierno Municipal de Macará, **en lo relativo a las tasas contenidas en ellas.**
- 3. Ordenar** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de Macará que, en el evento de que expida normativa en sustitución de las normas declaradas inconstitucionales, esta deberá guardar estricta observancia con 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 los principios de equidad y transparencia.
 - 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 imponer al contribuyente una carga desproporcionada en relación a la actividad estatal de la que se beneficia.
4. **Desestimar** la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo de los artículos 1, 2 y 10 de la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA, en el Gobierno Municipal de Macará.
5. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL