

Quito, D.M., 21 de diciembre de 2021

**CASO No. 633-17-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones CONECEL S.A, en contra de la sentencia dictada el 23 de enero de 2017, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, dentro de un proceso de excepciones a la coactiva. La Corte Constitucional desestima la acción por no encontrar vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 30 de enero de 2015, María del Carmen Burgos Macías, procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones CONECEL S.A (en adelante "CONECEL"), presentó una demanda de excepciones a la coactiva<sup>1</sup> ante el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedro Carbo, impugnando el auto de pago emitido dentro del procedimiento coactivo No. 03-2014<sup>2</sup>, por el valor de \$28.016,00.<sup>3</sup>
2. El 23 de enero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil declaró sin lugar la demanda presentada.
3. De la decisión, CONECEL solicitó aclaración. El 31 de enero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil señaló que no había nada que aclarar.

<sup>1</sup> CONECEL planteó la excepción establecida en el artículo 212 numeral 10 del Código Tributario que dispone "*Nulidad de auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito; por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión, o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento*".

<sup>2</sup> El auto de pago fue emitido por Fanny Helen Cruz Pilay, jueza de coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedro Carbo, por concepto de la "*Tasa del 20% del RBU diario por cada ocupación del espacio aéreo territorial municipal ubicado en el Cantón Pedro Carbo*", bajo lo establecido en el artículo 19 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Pedro Carbo, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 337 de 19 de septiembre de 2014.

<sup>3</sup> El proceso fue signado con el No. 09501-2015-00165.

4. El 10 de marzo de 2017, CONECEL presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 23 de enero de 2017 y del auto emitido el 31 de enero de 2017 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil.<sup>4</sup>
5. El 6 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 633-17-EP.
6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó el sorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 29 de junio de 2021 y dispuso que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil presente un informe de descargo sobre el contenido de la acción.

## **II. Alegaciones de las partes**

### **a. De la parte accionante.**

7. La compañía accionante alega que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de la defensa y de la motivación, y a la seguridad jurídica.
8. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, señala: “...*la competencia para administrar, en su totalidad, el régimen general de telecomunicaciones corresponde al Estado Central, por intermedio del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y sus organismos adscritos como lo es la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones ARCOTEL, y no a los gobiernos autónomos descentralizados municipales del país. Resulta evidente, entonces que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 desconoció estas disposiciones contenidas en la norma de mayor jerarquía de nuestro Ordenamiento Jurídico [artículos 313, 261 numeral 10 y 408 de la CRE], y en su afán de encubrir las arbitrariedades en las que incurrió el Municipio del Cantón Pedro Carbo, efectuó una interpretación restrictiva que soslaya, rotundamente, el derecho a la seguridad jurídica*”.
9. En ese sentido, afirma que

*El Tribunal juzgador validó un acto jurídico que es ineficaz a la luz de las normas del ordenamiento jurídico integral, pues claramente se evidencia que el título emitido*

---

<sup>4</sup> En el presente caso, CONECEL no podía agotar el recurso de casación, ya que planteó la excepción establecida en el artículo 212 numeral 10 del Código Tributario. Al respecto, la resolución de 30 de junio de 2009 emitida por la Corte Nacional de Justicia estableció: “...*al tratarse de los numerales 1, 2, 6, 7, 8, 9, y 10 del artículo 212 mencionado, el proceso se constituye de ejecución y no de conocimiento, tornándose en improcedente el recurso extraordinario de casación...*”.

*pretende cobrar por el funcionamiento de la infraestructura que se coloca para la prestación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones en general, margen que no se encuentra dentro de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, y en este punto es dable destacar que no basta con que las Ordenanzas emitidas por los municipios cumplan con los requisitos formales para su aprobación y publicación, sino que, además deben observar y acatar el ordenamiento jurídico en general, sin que puedan extralimitar sus funciones, pues generan un ilegítimo estado de inseguridad jurídica e incertidumbre en el sujeto pasivo y en el Estado en general, en suma no pueden expedirse actos cuyo contenido no esté conforme con las disposiciones contenidas en la Norma Fundamental, so pena de carecer de eficacia jurídica tal como lo prevé el artículo 424 [de la CRE].*

10. Además, menciona que la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Pedro Carbo “...fue objeto de una acción de inconstitucionalidad...”. Así, indica que “...la Corte Constitución (sic)...emitió con 27 de enero del 2016 (sic) la Sentencia No. 008-16-SIN-CC, mediante la cual resolvió declarar la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 3 y 19, así como, de los términos subsuelo y espacio aéreo que constan en los artículos 1 y 4 y se conmina al Municipio del Cantón Pedro Carbo a fin de que adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público a los principios constitucionales tributarios”.
11. Por lo dicho, afirma que “...la incompetencia de los entes seccionales para regular aspectos relacionados con el régimen general de las telecomunicaciones es evidente, no obstante de ello, fue desconocida por los Jueces de la Sal (sic) Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario No. 2 dentro de la sentencia expedida dentro del juicio de excepciones a la coactiva No. 09501-2015-00165”.
12. Con relación al derecho del debido proceso en la garantía de la motivación, manifiesta:

*El Tribunal no explica nada en su sentencia y resulta inaudito que nuestras propias autoridades judiciales generen este vacío en el ordenamiento jurídico y emitan resoluciones que carecen de justificativos y explicaciones para las partes. En estas escasas líneas el Tribunal no explica el motivo del rechazo a la demanda de excepciones pues ni siquiera ha considerado las alegaciones de hecho y de derecho efectuadas por CONECEL; así como tampoco explicar (sic) la pertinencia de su decisión. Mi representada no ha podido conocer por qué el Tribunal arribó a dicha decisión, tal como se describe es una simple y llana afirmación de que se encuentra emitida con los requisitos legales de validez, pero ¿cómo?, ¿de qué forma?, ¿a través de qué hechos sustenta su resolución?, efectivamente NO EXISTEN consideraciones correlativas a este tema que le permitan arribar a dicho punto, por lo que se convierte en una SENTENCIA que no justifica los argumentos planteados, que no explica ni aborda el problema jurídico, y que por ende es ARBITRARIA E ILEGÍTIMA. (Énfasis en el original).*

13. También, sostiene que “[e]n el presente proceso el Tribunal incumplió la Norma Magna al omitir verificar la motivación del auto de pago, y además de aquello ni siquiera explicó el ¿Por qué? De su decisión agravando aún la violación de las garantías del debido proceso...De la sentencia emitida se desprende que no existe coherencia ni lógica en la vinculación fáctica, conforme consta de los antecedentes y la parte resolutive...”.
14. Respecto del derecho a la defensa, arguye que “...no existe una obligación pura, líquida, determinada y de plazo vencido, y mal podría afirmar el tribunal que la obligación se encontraba perfectamente determinada y cumplía con los requisitos de validez, es inconcebible que el Tribunal efectúe una afirmación de este estilo conociendo las consecuencias graves que implica para CONECEL no conocer de qué se le cobra y no poder defenderse de aquello...no se puede emitir los títulos y auto de pago sin antes efectuar el debido detalle y concepto para que el contribuyente conozca el rubro y cantidad que se le está cobrando; es decir la prueba de que la obligación existe. Por tanto, dicha determinación debió realizarse antes de la emisión del título y auto de pago a fin de notificar los valores y detalle respectivos a mi representada y que pueda ejercer su derecho a la defensa...”.
15. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, indica: “[l]a falta de motivación de la sentencia, a su vez deriva en el impedimento al acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva, expedita e imparcial...CONSORCIO ECUATORIANO DE TELECOMUNICACIONES S.A. CONECEL tiene derecho a acceder ante los órganos de justicia a través de su acción y que la misma pretensión sea analizada por los jueces de manera motivada, incluso en el caso puesto a su consideración en el momento de negar el acceso a la justicia considerando improcedente argumento válido, y debe motivar su decisión, cuestión que no ha sido cumplido en el presente caso...”.
16. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se disponga “la emisión de una resolución que resuelva motivadamente las pretensiones de la compañía actora”.

**b. Del órgano jurisdiccional accionado.**

17. A pesar de haber sido debidamente notificado, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil hasta la presente fecha no ha presentado el informe de descargo.

**III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

**A. Competencia.**

18. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la

Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **B. Análisis constitucional.**

19. Antes de iniciar el análisis constitucional, es necesario realizar algunas consideraciones. Aunque la compañía accionante identifica como decisiones impugnadas la sentencia emitida el 23 de enero de 2016 y el auto dictado el 31 de enero de 2016 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, de la revisión de la demanda, se observa que los argumentos solo se dirigen a la sentencia, por tanto, el análisis se circunscribirá a esta decisión.
20. Con relación al argumento vertido sobre la tutela judicial efectiva, se observa que la compañía accionante alega que se habría vulnerado como consecuencia de la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Al respecto, este Organismo señaló que por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela judicial efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma.<sup>5</sup> Por tanto, se analizará el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
21. Respecto del derecho a la defensa, se identifica que la argumentación de la accionante, se dirige a señalar que “*no existe una obligación pura, líquida determinada y de plazo vencido*” y que “*el tribunal no pod[ía] afirmar que la obligación se encontraba perfectamente determinada y cumplía con los requisitos de validez*”. Así, considera que la determinación se debía realizar antes de la emisión del título y auto de pago para que se pueda ejercer el derecho a la defensa. En otras palabras, considera a la Corte como una instancia adicional con competencia para corregir la decisión de los jueces del Tribunal Distrital al declarar que la obligación se encontraba determinada y cumplía con los requisitos de validez. Por tanto, la compañía accionante no establece elementos que permitan determinar la existencia de vulneración del derecho a la defensa por acción u omisión del Tribunal Distrital, por lo que la Corte se abstiene de realizar consideraciones al respecto.
22. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional centrará su análisis en establecer si ha existido o no vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica en la decisión impugnada.

#### **i. Derecho al debido proceso en la garantía de la motivación**

23. La Constitución de la República consagra en el artículo 76 numeral 7 literal l) que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 122.

*jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.*

24. Cuando se incumple con lo establecido en la norma constitucional este Organismo ha manifestado que la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional<sup>6</sup>. Así, ha establecido que “[h]ay tres tipos básicos de deficiencia motivacional: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos”<sup>7</sup>.
25. Respecto de la deficiencia por apariencia, estableció que “[u]na argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional. En la jurisprudencia de esta Corte, se han identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatinencia; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprendibilidad”<sup>8</sup>.
26. Ahora bien, de los argumentos esgrimidos por la compañía accionante, se identifica que centra su argumentación en tres cargos: i) la falta de explicación de los motivos del rechazo de la demanda; ii) la falta de pronunciamiento sobre las alegaciones de hecho y de derecho realizadas por CONECEL; iii) la falta de verificación de la motivación del auto de pago.
27. En tal sentido, se observa que la argumentación de la compañía accionante se encuentra dirigida a atacar la incongruencia de la decisión de primer nivel. En este contexto, este Organismo ha determinado que existe incongruencia “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones”<sup>9</sup>.
28. Por lo expuesto y revisada la argumentación de la compañía accionante, en el presente caso corresponde analizar la presunta incongruencia de la sentencia impugnada frente a las partes.
29. En la demanda, CONECEL dedujo la excepción contemplada en el numeral 10 del artículo 212 del Código Tributario. Bajo los siguientes argumentos:

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 65.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 66.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 71.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 86.

*El Gobierno Autónomo Municipal de Pedro Carbo no ha emitido auto de pago (sic) respaldado en títulos de crédito determinados y líquidos; en los cuales se registre el número de antenas, metros de espacio aéreo, estructuras metálicas efectivamente ocupados en dicho cantón situación que impide a mi representada conocer sobre las especificaciones del valor adeudado; y, a su vez, conlleva a la NULIDAD incumpliendo el artículo 149 del Código Tributario. Por ende, no puede emitirse un auto de pago que persiga la fase de ejecución de títulos de crédito que transgreden la normativa legal vigente.*

*La falta de notificación de valores específicos que constan en un "supuesto informe técnico" conlleva a la inexistencia de la obligación legal para el pago de los valores de las tasas correspondientes...En consecuencia, la emisión de los títulos de crédito no posee motivación puesto que no respalda la prueba de la obligación, otorgándole la Constitución y la normativa la consecuencia de nulidad.<sup>10</sup>*

- 30.** Ahora bien, de la revisión de la sentencia impugnada, se identifica que en el considerando sexto, el Tribunal Distrital señala:

*Una vez que se ha establecido el hecho en controversia [la emisión del auto de pago sustentado en el título de crédito No. 002 GAD - MPC que señala como no motivado por la supuesta falta de notificación del antecedente sobre el que señala el actor que no contiene obligación líquida y determinada] se debe recurrir al mismo, que obra a fojas 385 [en copia certificada junto a su razón de notificación]. De la lectura del título de crédito No. 002-GAD-MPC se tiene que la obligación tributaria adeudada es la "Tasa del 20% del RBU diario por cada Ocupación del Espacio Aéreo Territorial Municipal ubicadas en el Cantón Pedro Carbo. Este tributo se generó conforme al Registro Municipal y de acuerdo a la Ordenanza publicada en Suplemento de Registro Oficial No. 337 del viernes 19 de septiembre de 2014".*

- 31.** Además, menciona que "...en el ítem de 'concepto' del título de crédito se encuentra la motivación respecto al tributo cuyo cobro persigue la coactiva recurrida a través del proceso de excepciones ahora en trámite, siendo a criterio de los Jueces suficientemente explicativo el detalle sobre el origen de la obligación. Lo antes expuesto valida el cumplimiento de la administración municipal de lo señalado en el numeral 4 del Art. 150 del Código Tributario, ya que el título de crédito No. 002-GAD-MPC, del 22 de septiembre del 2014, por el valor de USD \$28.016,00, cuenta con la indicación expresa de su 'concepto por el que se emita con expresión de su antecedente'; con lo que se cumple en el procedimiento de ejecución con la solemnidad sustancial de aparejar a la coactiva título de crédito válido".
- 32.** Bajo lo expuesto, se observa que el Tribunal Distrital se pronunció respecto de las alegaciones de hecho y derecho de CONECEL, se refirió a la presunta falta de notificación, y verificó la motivación del título de crédito que dio origen al auto de pago. Por tanto, explicó los motivos por los cuales no procedía la causal alegada por la compañía accionante, declarando sin lugar la demanda presentada.

---

<sup>10</sup> Expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, proceso No. 09501-2015-00165, fs. 37v.

33. De esta manera se constata que, contrario de lo que manifiesta la compañía accionante, el Tribunal Distrital sí dio contestación a los argumentos relevantes esgrimidos por CONECEL, y por tanto, entre otros, enunció normas en las cuales fundó su decisión<sup>11</sup> y expuso la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, como lo exige la Constitución. En consecuencia, la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la motivación.

**ii. Derecho a la seguridad jurídica.**

34. La Constitución establece en el artículo 82 que la seguridad jurídica “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.

35. La Corte Constitucional ha señalado que “*como guardián de la Constitución, al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales*”<sup>12</sup> (Énfasis añadido).

36. Según lo dicho, es evidente que, en el marco del respeto a la seguridad jurídica, los jueces deben actuar en el ámbito de sus competencias. Por lo que, si los jueces se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento, incurrirían en vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

37. En el presente caso, la compañía accionante centra su argumentación en el hecho de que los jueces del Tribunal Distrital habrían inobservado las normas constitucionales respecto de la incompetencia del GAD Municipal del cantón Pedro Carbo para emitir la Ordenanza que regulaba el cobro de un rubro relacionado con el campo de las telecomunicaciones cuya competencia es reservada al Estado Central. Por esa razón, afirma que los jueces validaron el título de crédito que dio origen al auto de pago, a pesar de que las normas constitucionales establecen la incompetencia del GAD para el cobro de la tasa del 20% del RBU diario por cada ocupación del espacio aéreo territorial municipal.

38. Además, arguye que lo expuesto sobre la incompetencia del GAD para emitir la Ordenanza fue ratificado por la Corte Constitucional mediante la sentencia emitida el 27 de enero de 2016 en el caso No. 53-14-IN.

39. De la revisión de la sentencia impugnada, se observa que el Tribunal Distrital sostiene que “*...el juicio de excepciones tiene como objetivo el análisis del*

---

<sup>11</sup> Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 19 y 219; Constitución de la República, artículos 76 numeral 1 y 169; Código Tributario, artículos 82, 149, 212 numeral 10, 233 numeral 1, 258 y 273; Código de Procedimiento Civil, artículos 113 y 114.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 989-11-EP/19, párrs. 20 y 21.

*procedimiento de ejecución y el título sobre el que se sustenta su emisión de acuerdo a los numerales del artículo 212 del Código Tributario, por lo tanto lo que procede es verificar si la causal alegada por el excepcionante se ha configurado dentro del proceso coactivo y ha producido la nulidad por la que se excepciona el acto”.*

40. A continuación, indica que *“el actor alega la causal contenida en el numeral 10 del art. 212 del Código Tributario, por nulidad del auto de pago o del procedimiento de ejecución, que en su único alcance que tiene, obliga al juzgador, respetando el debido proceso, a indagar sobre la validez del auto de pago o del procedimiento de ejecución por las razones que la misma norma establece, ya por falsificación del título de crédito, ya por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión o ya por falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento de ejecución”.*
41. En ese contexto, señala que *“[e]l proceso coactivo No. 03-2014 aparejó el título de crédito No. 002- GAD-MPC que contiene como se indicó anteriormente el concepto completo de su origen, remitiéndose al contenido de la Ordenanza Municipal publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 337 del viernes 19 de septiembre del 2014, la cual de forma expresa regula el cobro de la tasa que es cobrada por medio legal adjudicado al Municipio de Pedro Carbo, por lo tanto, no es necesario añadir a su concepto un detalle adicional al que consta en el título de crédito No. 002-GAD-MPC, considerándolo debidamente motivado y por tanto, desvirtuando la causal alegado (sic) por el accionante, sin que exista nulidad del auto de pago del procedimiento coactivo No. 03-2014”.*
42. El Tribunal Distrital, en el marco de su competencia y en observancia del ordenamiento jurídico, examinó la causal alegada por la compañía accionante y declaró que la Ordenanza Municipal establecía de forma expresa la regulación de la tasa que fue cobrada por medio legal adjudicado al Municipio de Pedro Carbo, normativa que se encontraba vigente en el momento de los hechos.
43. Ahora bien, de los argumentos esgrimidos por la compañía accionante se identifica que pretendía que el Tribunal Distrital se pronuncie sobre la constitucionalidad de la Ordenanza emitida por el Concejo Municipal. En su opinión, el GAD Municipal no tenía la competencia para expedir la ordenanza para el cobro de las tasas relacionadas con el campo de las telecomunicaciones. Sin embargo, en atención a sus competencias, al Tribunal Distrital no le corresponde pronunciarse sobre la constitucionalidad de un cuerpo normativo. Para ello, el Organismo competente es la Corte Constitucional<sup>13</sup>. De hecho, en su demanda, la compañía accionante da a conocer que posteriormente la ordenanza fue objeto de una acción de inconstitucionalidad.

---

<sup>13</sup> Constitución, artículo 436 numeral 2.- *“La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:... 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.*

44. Sobre dicha acción, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia No. 008-16-SIN-CC de 27 de enero de 2016, resolvió, entre otros, declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 19 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Pedro Carbo. Cabe resaltar que el título de crédito y el auto de pago emitidos dentro del proceso coactivo se fundamentaron en el artículo en mención.
45. Si bien el artículo 19 de la Ordenanza fue declarado inconstitucional sin establecer un efecto retroactivo, no es menos cierto que en el momento de la expedición del título de crédito (3 de diciembre de 2014) y en la notificación del auto de pago (27, 28 y 29 de enero de 2015) la Ordenanza se presumía constitucional y aún no había sido expulsada del ordenamiento jurídico.
46. Además, al Tribunal Distrital no le correspondía pronunciarse sobre el origen de la obligación por tratarse de un proceso de ejecución, dado que la compañía accionante propuso la excepción establecida en el artículo 212 numeral 10 del Código Tributario<sup>14</sup>.
47. Al respecto, la Corte Nacional de Justicia en la resolución de 30 de junio de 2009 señaló: *“los juicios de excepciones a la coactiva, se constituyen procesos de conocimiento, únicamente cuando se refieren a asuntos de derecho material o de fondo, es decir cuando las excepciones propuestas son las que constan expresamente detalladas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 212 del Código Tributario que se refiere ‘De las excepciones’; en los demás casos, al tratarse de los numerales 1, 2, 6, 7, 8, 9, y 10 del artículo 212 mencionado, el proceso se constituye de ejecución y no de conocimiento, tornándose en improcedente el recurso extraordinario de casación, si se lo interpone amparándose en estos numerales”*.<sup>15</sup>
48. De esa manera, es necesario diferenciar la naturaleza jurídica y finalidad de las acciones, recursos o peticiones que se presenten, ya que esto definirá su procedencia bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley correspondiente, caso contrario el juez no podría pronunciarse sobre el alcance de sus competencias.<sup>16</sup>
49. Por lo expuesto, la Corte identifica que los jueces demandados actuaron en el ámbito de su competencia y observaron, de acuerdo a su criterio, las normas aplicables al caso. De esa forma, garantizaron el derecho a la seguridad jurídica de la compañía accionante.

---

<sup>14</sup> Código Tributario, artículo 212.- Excepciones.- *“Al procedimiento de ejecución de créditos tributarios sólo podrán oponerse las excepciones siguientes:...10. Nulidad de auto de pago o del procedimiento de ejecución por falsificación del título de crédito; por quebrantamiento de las normas que rigen su emisión, o falta de requisitos legales que afecten la validez del título o del procedimiento”*.

<sup>15</sup> Corte Nacional de Justicia, Resolución de 30 de junio de 2009, publicada en el Registro Oficial 650 de 6 de agosto de 2009, artículo primero, punto de derecho primero.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1619-16-EP/21, párr. 26.

#### **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. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

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 martes 21 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**