

Quito, D.M., 14 de diciembre de 2022

**CASO No. 31-18-IS**

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

**SENTENCIA No. 31-18-IS/22**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por OTECEL S.A., mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia No. 038-15-SIN-CC de 16 de septiembre de 2015, en la que se resolvió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Sucre. La Corte acepta parcialmente la acción y declara el cumplimiento defectuoso por la demora del GAD del Cantón Sucre en el cumplimiento de la sentencia No. 038-15-SIN-CC.

**I. Antecedentes procesales**

1. OTECEL S.A (en adelante, “OTECEL”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Sucre, publicada en el Registro Oficial No. 325 de 03 de septiembre de 2014 (en adelante, “la Ordenanza”).<sup>1</sup>
2. El 16 de septiembre de 2015, la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 38-15-SIN-CC. En ella, declaró la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza.<sup>2</sup>
3. El 7 de mayo de 2018, Lonny Fabián Espinoza Simancas, en calidad de procurador judicial de OTECEL, presentó una demanda de incumplimiento de la sentencia No. 38-15-SIN-CC. La misma se signó con el número 0031-18-IS.
4. Mediante sorteo electrónico, se asignó la sustanciación de la causa 0031-18-IS al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.<sup>3</sup> El 10 de noviembre de 2022<sup>4</sup>, el juez sustanciador

<sup>1</sup> En su acción, en lo principal, alegó la inobservancia de los principios constitucionales del régimen tributario de equidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad así como de las normas relativas a la competencia exclusiva del Estado central sobre el espectro radioeléctrico y espacio aéreo y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; y del principio de jerarquía normativa. La causa fue signada con el No. 0009-15-IN.

<sup>2</sup> La Corte consideró que dicho artículo inobservaba el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

<sup>3</sup> El 17 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

<sup>4</sup> El 7 de diciembre de 2022, el juez sustanciador mediante providencia notificó la providencia de 10 de noviembre a correos adicionales presentados por OTECEL.

avocó conocimiento del caso y otorgó, a la alcaldesa y procuradora síndica del GAD Municipal del cantón Sucre, el plazo de 5 días para que presenten su informe sobre el supuesto incumplimiento de la sentencia No. 38-15-SIN-CC.

5. El 16 de noviembre de 2022, la alcaldesa y procuradora síndica del cantón Sucre presentaron su informe de descargo.

## **II. Competencia**

6. De conformidad con lo establecido en el artículo 436(9) de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

## **III. Alegaciones de las partes**

### **a) Fundamentos y pretensión de la accionante**

7. En su demanda, OTECEL argumenta que el Concejo Municipal y el alcalde del GAD Municipal del cantón Sucre han inobservado la sentencia No. 38-15-SIN-CC, “*de forma deliberada*”. Por lo expuesto solicita a la Corte ordene la ejecución de la referida sentencia, disponga al GAD Municipal del cantón Sucre adecuar las normas de la Ordenanza que fue declarada inconstitucional o bien derogarla y que ordene la destitución del alcalde y de los miembros del Concejo Municipal.
8. En su demanda, señala: “*los órganos de la Municipalidad 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 en la Sentencia No. 038-15*”.
9. Agrega: “*Ha transcurrido más de dos años y medio desde que la Ordenanza Inconstitucional fue declarada como tal sin que la Municipalidad y sus órganos hayan dado cumplimiento a la orden legítima de autoridad competente, en este caso, la Corte Constitucional. Lejos de someterse a los mandatos de la Sentencia No. 038-15, la Ordenanza Inconstitucional se mantiene sin ninguna modificación hasta la actualidad, es decir, los órganos competentes de la Municipalidad han incumplido lo dispuesto en la Sentencia Constitucional*”.

### **b) Fundamentos del GAD del cantón Sucre**

10. Mediante escrito de 16 de noviembre de 2022, el GAD del cantón Sucre indicó, “*...en sesiones Extraordinaria y Ordinarias de fecha 21 de diciembre del 2018 y 7 de febrero del 2019, el Consejo Municipal (sic) del Cantón Sucre, aprueba la “ ORDENANZA QUE REGULA LA IMPLANTACION DE ESTACIONES BASES CELULARES FIJAS Y MÓVILES DENTRO DEL CANTÓN SUCRE”, sancionada por el Ing. Manuel Gilces Mero Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Sucre,*

*con fecha 13 de febrero del 2019, quedando derogada la “ORDENANZA QUE REGULA LA UTILIZACIÓN U OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO O LA VÍA 2(sic) PÚBLICA Y EL ESPACIO AÉREO MUNICIPAL, SUELO Y SUBSUELO POR LA COLOCACIÓN DE ESTRUCTURAS, POSTES Y TENDIDO DE REDES ALÁMBRICAS O INALÁMBRICAS PERTENECIENTES A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS PRIVADAS DENTRO DEL CANTÓN SUCRE”.*

- 11.** A lo señalado, el GAD del cantón Sucre añadió: *“en su disposición final primera [refiriéndose a la nueva Ordenanza] quedan derogadas las resoluciones anteriores que se opongán a lo establecido en la nueva ordenanza, dando cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional al aceptar parcialmente la demanda de inconstitucionalidad de la Ordenanza en mención, concretamente al declarar la inconstitucionalidad del art. 18 referente a la valoración y aplicación de sus tasas”.*

#### **IV. Análisis Constitucional**

- 12.** Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse si la sentencia constitucional No. 38-15-SIN-CC ha sido cumplida integralmente. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico:

**¿Se cumplió la sentencia No. 38-15-SIN-CC emitida por la Corte Constitucional el 16 de septiembre de 2015?**

- 13.** En la sentencia constitucional No. 38-15-SIN-CC, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

*“a) Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada.*

*b) Declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Sucre, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 325 del 03 de septiembre de 2014, por contravenir el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.*

*c) Se conmina a la municipalidad del cantón Sucre 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 del 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 por la Corte Constitucional dentro de las sentencias N.º 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC”.*

- 14.** Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea dos disposiciones, éstas son (i) la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza y (ii) la adecuación, dentro de un plazo razonable, de las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público, a los principios constitucionales

tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución. A continuación, este Organismo analizará el alcance y el cumplimiento de cada una de estas disposiciones.

**a) Sobre la disposición de declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza**

15. Como se mencionó, en la sentencia No. 38-15-SIN-CC, la Corte resolvió declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza.
16. Esta Corte considera que la disposición de la sentencia constitucional no exige una actuación por parte del GAD Municipal del cantón Sucre, en virtud de que el efecto inmediato de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas es su expulsión del ordenamiento jurídico, de modo que las mismas dejan de producir efectos jurídicos desde la publicación de la sentencia que las declaró inconstitucionales.<sup>5</sup>
17. Lo anterior, en virtud de que la sentencia que se alega como incumplida por la compañía accionante se dictó en el marco de un control abstracto de constitucionalidad que tiene como fin garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la determinación y la eliminación de las incompatibilidades normativas existentes con las normas constitucionales, por la forma o el fondo. En esta línea, al momento de declarar una norma como inconstitucional, el órgano de justicia elimina la misma del ordenamiento jurídico, de forma que, se ejecuta la sentencia de forma inmediata.<sup>6</sup>
18. Sin perjuicio de lo anterior, del informe presentado por el GAD accionado se desprende que, en sesiones extraordinaria y ordinarias de fecha 21 de diciembre del 2018 y 7 de febrero del 2019, el Concejo Municipal del Cantón Sucre, aprobó la “Ordenanza que regula la implantación de estaciones bases celulares fijas y móviles”, dejando sin efecto la Ordenanza que fue declarada como inconstitucional en la sentencia No. 38-15-SIN-CC.
19. Por lo anterior, esta Corte no encuentra un incumplimiento de la primera disposición de la sentencia No. 38-15-SIN-CC, puesto que esta medida se entiende cumplida desde su publicación.

**b) Sobre la adecuación de normativa por parte del GAD Municipal**

20. La segunda disposición consistió en la adecuación, dentro de un plazo razonable, de las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución.
21. La compañía accionante ha centrado su argumentación en la falta de cumplimiento de esta medida en un plazo razonable, no así en la forma en que el GAD Municipal del cantón Sucre adecuó la normativa en la Ordenanza Sustitutiva, toda vez que la demanda de acción de incumplimiento se presentó antes de la emisión de la nueva

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 26-18-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 20.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 28-18-IS/21 de 30 de junio de 2021, párr. 22

Ordenanza. Sin perjuicio de esto, la Corte procederá a determinar el alcance de la segunda medida ordenada y a verificar su cumplimiento con base en la información que consta en el expediente constitucional y dentro de los límites procesales de la acción de incumplimiento.

22. Cabe recordar que la Corte Constitucional, en el marco de una acción de incumplimiento, no puede analizar la constitucionalidad de la nueva ordenanza. Sin embargo, corresponde a la Corte verificar si la misma se adecúa a lo ordenado en la sentencia constitucional.<sup>7</sup> En este sentido, la Corte verifica que la Ordenanza derogada y la Ordenanza vigente sostienen:

<b>Ordenanza derogada</b>	<b>Ordenanza vigente</b>
<p><i>Art. 18.- Valoración de las Tasas.- Las personas naturales, jurídica (sic), sociedades nacionales y extranjera 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 público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal, en el Cantón Sucre; tasas que se cancelarán por los siguiente conceptos: Estructuras Metálicas:</i></p> <p><i>1. Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instalada en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p>	<p><i>Art. 15.- Valoración de las Tasas.- Las personas naturales, jurídica (sic), sociedades nacionales y extranjera (sic), deberán cancelar por permisos de implantación de cada infraestructura de telecomunicaciones el valor máximo de 10 salarios básicos unificados por una sola vez al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Sucre, según lo determina el Acuerdo Ministerial N° 041-2015 del 18-09- 2015, mientras la infraestructura se encuentre instalada, por lo tanto no se podrán cobrar valores adicionales por las instalaciones de las infraestructuras anteriormente mencionadas”.</i></p>

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 26-18-IS/21, párr. 27; Sentencia No. 28-18-IS/21, párr. 28, sentencia 32-18-IS/22

<p>4. Antena para radio emisoras comerciales: <i>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.</i></p> <p>5. Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: <i>pagaran el equivalente a tres centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.</i></p>	
---	--

- 23.** De la revisión del texto de la nueva Ordenanza, en lo relativo al cobro de tasas, esta Corte observa que la única tasa cuyo cobro se encuentra consagrado en la Ordenanza es el correspondiente a la emisión del permiso de implantación de infraestructura de telecomunicaciones. La tarifa a la que asciende la tasa que consagra la nueva ordenanza es de 10 Salarios Básicos Unificados (SBU) por una sola vez. Dicha tarifa se adecúa a los parámetros determinados por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información mediante Acuerdo Ministerial No.041-2015 de 18 de septiembre de 2015. Por lo tanto, no se puede establecer incumplimiento alguno en función del contenido de la nueva regulación.
- 24.** Ahora bien, OTECEL alegó que, al no haberse modificado la Ordenanza dentro de un plazo razonable, esta mantiene los vicios de inconstitucionalidad que fueron declarados por la Corte en la sentencia No. 038-15- SIN-CC publicada en el Registro Oficial suplemento 629 de 17 de noviembre de 2015. Este Organismo nota que en dicha sentencia se conminó al GAD accionado a realizar las referidas reformas “*en un plazo razonable*”. Sin embargo, el GAD Municipal del cantón Sucre sustituyó la Ordenanza el 15 de febrero de 2019. Es decir, cuatro años después de la expedición de la sentencia constitucional No. 038-15-SIN-CC de 16 de septiembre de 2015, notificada el 30 de septiembre de 2015.
- 25.** Esta Corte no encuentra razón alguna que justifique el tiempo transcurrido para emitir la nueva disposición y el GAD Municipal del cantón Sucre tampoco presentó argumentos para justificarlo. En consecuencia, la Corte declara el cumplimiento defectuoso de la presente disposición por la demora en su ejecución. Sin perjuicio de lo anterior esta Corte tampoco identifica “*prima facie*” consecuencias dañosas de que hayan transcurrido casi cuatro años para la emisión de una nueva ordenanza, desde el punto de vista constitucional.
- 26.** La Corte observa que, si bien el Concejo Municipal no emitió la nueva ordenanza en un plazo razonable; dicha omisión no implicó que se aplicara una norma

inconstitucional, por cuanto el artículo 18 al ser declarado inconstitucional fue expulsado del ordenamiento jurídico.

27. Adicionalmente, no se tiene información respecto de si se cobraron valores en virtud de la ordenanza que fue declarada inconstitucional. Tampoco la incertidumbre sobre posibles afectaciones futuras a la que se refiere la compañía accionante en su demanda<sup>8</sup> que permite establecer un daño cierto y determinado.
28. En suma, a pesar del cumplimiento defectuoso de la segunda disposición de la sentencia No. 38-15-SIN-CC, esta Corte observa que la normativa expedida con posterioridad a la expedición de la sentencia constitucional se adecúa a los parámetros exigidos por esta y el plazo transcurrido hasta que se realizaron las reformas correspondientes no supuso una afectación para el accionante o terceros. Por esta razón, tampoco es procedente atender el pedido de sanción solicitado por el accionante en su demanda. Sin perjuicio de esto, la Corte Constitucional llama la atención al GAD del cantón Sucre por no cumplir de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa.

## **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 acción de incumplimiento de la sentencia No. 038-15-SIN-CC, dictada por la Corte Constitucional el 16 de septiembre de 2015, interpuesta por OTECEL S.A.
- 2. Declarar** el cumplimiento defectuoso de la sentencia No. 038-15-SIN-CC en virtud del plazo transcurrido para su ejecución.
- 3. Llamar la atención** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Sucre por no dar cumplimiento en un plazo razonable oportuno a la sentencia No. 038-15-SIN-CC.
- 4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.**

**Alí Lozada Prado**  
**PRESIDENTE**

---

<sup>8</sup> (iv) 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. En este contexto, la demora de más de dos años y medio de la Municipalidad para reformar la Ordenanza Inconstitucional supera ampliamente cualquier plazo razonable.

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 14 de diciembre de 2022.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**