

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 41-18-IS

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

SENTENCIA No. 41-18-IS/21

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de sentencia constitucional presentada por OTECEL S.A, mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC, dictada por la Corte Constitucional el 5 de agosto 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 alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo*. La Corte acepta parcialmente la acción y declara el cumplimiento defectuoso por la demora del GAD San Lorenzo en cumplir con la sentencia No. 31-15-SIN-CC.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. OTECEL S.A (en adelante, “OTECEL”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad 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 alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo*, publicada en el Registro Oficial No. 252 de 23 de mayo de 2014 (en adelante, “la Ordenanza”). 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. La causa fue signada con el No. 54-14-IN. Posteriormente, a esta causa se acumularon las causas No. 46-14-IN y 27-15-IN.
2. Mediante sentencia No. 31-15-SIN-CC, dictada el 5 de agosto de 2015, la Corte Constitucional resolvió aceptar la acción pública de inconstitucionalidad y “*declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, publicada en el suplemento del*

Registro Oficial N.º 252 del 23 de mayo de 2014, de las frases: "espacio aéreo Municipal" y "subsuelo" en el artículo 1; las frases: "subsuelo" y "espacio aéreo" en el primer inciso del artículo 3 y la frase "espacio aéreo" en el quinto inciso del artículo 21".

3. El 7 de junio de 2018, Lonny Fabián Espinoza Simancas, en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL (en adelante, "el accionante") presentó una acción de incumplimiento de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC, en contra del Concejo Municipal y el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Lorenzo del Pailón (en adelante, "GAD accionado" o "GAD San Lorenzo"). La causa fue signada con el No. 41-18-IS.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. En virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 9 de julio de 2019, la sustanciación de la causa No. 41-18-IS le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de la causa mediante auto de 23 de marzo de 2021 y ordenó al GAD accionado presentar ante esta Corte un informe debidamente detallado y argumentado respecto del contenido de la demanda que motiva la presente acción.
5. Mediante escrito de 30 de marzo de 2021, el GAD San Lorenzo presentó su respectivo informe de descargo.
6. Mediante auto de 18 de mayo de 2021, la jueza sustanciadora solicitó información a las partes procesales¹, pedido que fue atendido por ambas partes mediante escritos de 21 de mayo de 2021.

2. Competencia

7. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Corte

¹ La jueza solicitó a ambas partes procesales información con respecto a: (i) si a partir de la notificación de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC, expedida el 5 de agosto de 2015, se dejaron de aplicar las normas declaradas inconstitucionales de forma inmediata; y, (ii) si en el tiempo transcurrido entre la notificación de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC y la expedición de la "Segunda reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón" y la "Tercera reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón" en octubre de 2018, se cobró alguna de las tasas consagradas en el artículo 18 de la Ordenanza cuya inconstitucionalidad fue declarada, o alguna tasa de naturaleza similar. Además, solicitó al GAD accionado que aclare la razón por la que la segunda y la tercera reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón fueron expedidas en la misma fecha y si existe alguna diferencia en el contenido de ambas ordenanzas reformativas.

Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. En su demanda, OTECEL alega que el GAD accionado (a través de su alcalde y el Concejo Municipal) inobservó los mandatos contenidos en la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC. Específicamente, alega que “[l]os órganos de la Municipalidad no han ajustado ni ha 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. 031-15 (sic). Ha transcurrido casi **tres años** 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”. A decir del accionante, la Ordenanza declarada inconstitucional “se mantiene sin ninguna modificación hasta la actualidad” [énfasis en el original].

9. A criterio del accionante, toda vez que las normas contenidas en la Ordenanza declarada inconstitucional no fueron modificadas por el GAD accionado, estas mantienen los vicios de inconstitucionalidad que fueron declarados por la Corte Constitucional en la sentencia No. 31-15-SIN-CC. En tal sentido, el accionante indica que las normas de la Ordenanza:

(a) *Implican el ejercicio de una potestad normativa en materias ajenas a las competencias de la Municipalidad (el espacio aéreo y el subsuelo). Esos términos fueron expresamente eliminados del texto original de la Ordenanza Inconstitucional en la Sentencia No. 31-15 (sic). A pesar de todo lo anterior, la Municipalidad ha decidido no modificar la Ordenanza Inconstitucional y por lo tanto incumplir la Sentencia No. 31-15 (sic).*

(b) *No se ha adecuado en un plazo razonable, tal como lo dispuso la Sentencia No. 31-15 (sic), las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público a los principios que rigen a los tributos, contenidos en el art. 300 de la Constitución de la República. Específicamente a los principios de equidad, proporcionalidad, razonabilidad y no confiscatoriedad.*

(c) *La cuantificación de las tasas se ha efectuado sin que se evidencie ningún sustento técnico que corresponda a los parámetros aplicables [...].*

(d) *Se han previsto, en la norma, hechos generadores ajenos a las competencias de la Municipalidad de conformidad con el referido Acuerdo Ministerial No. 041, que dispone que no se podrán incluir tasas u otros valores por conceptos diferentes a los contemplados en el presente artículo, incluyendo de manera ejemplificativa y no limitativa a mástiles, cables, cajas de distribución, elementos activos y pasivos, antenas para uso de abonados, clientes o suscriptores en la prestación de servicio como audio y video por suscripción, entre otros.*

10. Con respecto a la adecuación de la Ordenanza a los parámetros de la sentencia constitucional en un plazo razonable, OTECEL alega que

(i) la emisión de una ordenanza sustitutiva no implica complejidad mayor si se considera que existe un cuerpo normativo de base (la Ordenanza Inconstitucional) y unas instrucciones y criterios muy específicos constantes en las sentencias constitucionales sobre lo que le es permitido a la Municipalidad en el ejercicio de su potestad normativa, (fi) OTECEL y las restantes operadoras afectadas han impugnado las ordenanzas dictadas por los GAD municipales que invaden competencias de otros entes públicos y han requerido el pronunciamiento de la Corte Constitucional, demostrando su permanente disposición e interés en obtener tutela en relación con sus derechos violados, (iii) La Municipalidad se ha mantenido completamente pasiva e indiferente para atender su obligación de reformar la Ordenanza Inconstitucional, la incuria de la Municipalidad para atender el mandato de la Sentencia Constitucional es evidente; y, (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 casi 3 años de la Municipalidad para reformar la Ordenanza Inconstitucional supera ampliamente cualquier plazo razonable.

11. En suma, el accionante considera que el GAD accionado “*ha desatendido flagrantemente su obligación de adecuar, en un plazo razonable, las disposiciones de la Ordenanza Inconstitucional, según lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 031-15 (sic.) y las restantes resoluciones a las que se remite, en desmedro de los derechos de OTECEL y los restantes sujetos pasivos de las cargas patrimoniales que se mantienen con la Ordenanza Inconstitucional*” [énfasis en el original].

12. Por lo expuesto, solicita que:

- 1.** Se ordene la adopción de todas las medidas que considere pertinentes para el cumplimiento de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC; en particular: **a)** se adecúen las normas vigentes de la ordenanza o se las deroguen; **b)** el GAD accionado se abstenga de dictar otra ordenanza con contenido similar al de la ordenanza inconstitucional.
- 2.** Se ordene la destitución del Alcalde y los miembros del Concejo Municipal del GAD San Lorenzo, por el incumplimiento de la sentencia constitucional.
- 3.** Se recurra a los mecanismos compulsivos de cumplimiento, incluida la remisión a la Fiscalía General del Estado.

3.2. Fundamentos del sujeto obligado

13. Mediante escrito de 30 de marzo de 2021, el GAD San Lorenzo alegó que:

la acción por incumplimiento (sic) planteada por los legitimados activos es confusa y alejada de la realidad de los hechos, pues en el numeral 4 de su demanda, establece que Gobierno del Autónomo Descentralizado del Cantón San Lorenzo del Pailón, en particular, el Consejo Municipal y el Alcalde no ha cumplido con las disposiciones previstas en la sentencia N° 031-15 (sic), que han resuelto inobservar de forma deliberada. Estas, afirmaciones que se contradicen entre sí y que no tienen sustento en base a la prueba documental que ha sido agregada por la parte actora en este proceso.

14. El GAD accionado enfatizó en que *“es facultad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, tal como lo establece el mandato constitucional en el Art. 264 numeral 2, y para aquello podrá crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”*.

15. Con respecto al cumplimiento de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC, el GAD accionado alegó que, el 19 de octubre de 2018, expidió la *“Segunda reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón”*. Posteriormente, expidió la *“Tercera reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón”*. A criterio del GAD accionado, a través de las reformas mencionadas, cumplió con lo ordenado en la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC.

16. Por lo expuesto, el GAD accionado solicitó que se deseche la acción de incumplimiento y *“se establezca el fiel cumplimiento del derecho a la seguridad jurídica por parte del GADM del Cantón San Lorenzo”*.

17. En dicho escrito, además, alegó que a la actual administración *“no se le realizó la transición correspondiente por parte de la anterior administración, por tanto, es necesario recabar suficiente información y los justificativos pertinentes para desvirtuar en su totalidad el incumplimiento planteado por los accionantes”*.

4. Análisis constitucional

18. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC ha sido cumplida integralmente a la luz de la documentación que consta en el expediente constitucional.

19. En la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada.

2. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 252 del 23 de mayo de 2014, de las frases: "espacio aéreo Municipal" y "subsuelo" en el artículo 1; las frases: "subsuelo" y "espacio aéreo" en el primer inciso del artículo 3 y la frase "espacio aéreo" en el quinto inciso del artículo 21; por tanto, los referidos artículos constarán de la siguiente manera:

Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de postes, cables, estructuras y elementos de redes alámbricas e inalámbricas, que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el cantón San Lorenzo del Pailón, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normas vigentes.

*Art. 3. Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas Comerciales. La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales. Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias. En el momento en el que el cantón San Lorenzo del Pailón cuente con aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil. Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente; Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones previo informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente; y,
Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas*

Art. 21. Infracciones y Sanciones.- Está terminantemente prohibida la implantación de infraestructura fija de soporte de antena e infraestructura relacionada con el Servicio Comercial, que no cuente con el permiso de implantación.

Cualquier implantación irregular que sea detectada por inspección o a través de denuncia, será objeto de investigación y sanción según el caso.

Después del debido proceso, se impondrá una multa, equivalente a 20 salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado, al prestador del

Servicio Comercial que impida u obstruya la inspección a cualquier estación radioeléctrica fija que deba realizar un funcionario municipal habilitado.

La inspección será notificada al prestador del servicio en su domicilio, con dos días laborables de anticipación.

Si la instalación cuenta con el permiso de implantación correspondiente, pero incumple algunas de las disposiciones de la presente ordenanza o las correspondientes del régimen de uso del suelo y vía pública, la autoridad municipal impondrá al prestador del Servicio comercial una multa equivalente a 50 salarios básicos unificados y procederá a notificar al titular en su domicilio, ordenando que se realicen los correctivos necesarios en el término de 30 días, en caso de incumplimiento se revocará el permiso de implantación y se procederá al desmontaje del elemento o equipo a costo del titular.

Si se produce algún accidente o siniestro no previsto que afecte a terceros que sea imputable al prestador del Servicio Comercial, se hará efectiva la póliza, además el prestador del Servicio Comercial deberá cubrir el costo de los desperfectos o daños que se ocasionen y que no fueren cubiertos por la póliza y pagará una multa equivalente a veinte salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado.

3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Lorenzo del Pailón 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 2015².

- 20.** Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea **dos disposiciones**, éstas son **(i)** la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza y de las frases “subsuelo” y “espacio aéreo” en los artículos 3 y 21; 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.

² Las sentencias referidas declararon la inconstitucionalidad de ordenanzas relacionadas con la colocación de estructuras, postes y tendidos de redes emitidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los cantones: Chimbo (007-15-SIN-CC); Atacames (008-15-SIN-CC); Palenque, Caluma, Echeandía, Eloy Alfaro, Marcelino Maridueña y Urdaneta (025-15-SIN-CC); Jaramijó (026-15-SIN-CC); y Atacames (027-15-SIN-CC).

4.1. Sobre la disposición de declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza

21. Como se mencionó en la sección 4 *supra*, en la sentencia No. 31-15-SIN-CC, la Corte resolvió declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza y de las frases “subsuelo” y “espacio aéreo” en los artículos 3 y 21.
22. Esta Corte considera que esta disposición no exige actuación alguna por parte del GAD accionado, en cuanto la declaratoria de inconstitucionalidad de estas normas tiene como efecto inmediato su expulsión del ordenamiento jurídico, por lo que la Ordenanza se entiende modificada, en los términos contenidos en la sentencia No. 31-15-SIN-CC, de forma automática desde la publicación de la sentencia. Al respecto, esta Corte ha señalado que al momento en que se declara la inconstitucionalidad de una norma, esta es expulsada del ordenamiento jurídico y deja de producir efectos jurídicos³. Por lo que la acción de incumplimiento deviene en inoficiosa.
23. Sin perjuicio de lo anterior, de los documentos adjuntos al informe presentado por el GAD accionado se desprende que:
 1. El 5 de mayo de 2014, el GAD accionado expidió 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 alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo*”.
 2. El 24 de noviembre de 2014, el GAD accionado expidió la “*Primera reforma a 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 alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo*” (en adelante, “**primera reforma**”). La constitucionalidad del texto de esta ordenanza fue analizada por la Corte Constitucional en el caso No. 54-14-IN que se resolvió en la sentencia No. 31-15-SIN-CC.
 3. El 19 de octubre de 2018, el GAD accionado expidió la “*Segunda reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón*” (en adelante, “**segunda reforma**”). Según su disposición derogatoria primera, esta ordenanza constituye una ordenanza derogatoria 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 alámbricas o inalámbricas*”.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 30-16-IS/21 de 14 de abril de 2021, párr. 16 y 18.

pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo”, con las reformas incorporadas a través de la primera reforma. Esta reforma fue publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 705 de 8 de enero de 2019.

4. El 19 de octubre de 2018, el GAD accionado expidió la “*Tercera reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón*” (en adelante, “**tercera reforma**”). Según su disposición derogatoria primera, esta ordenanza constituye una ordenanza derogatoria 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 alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón San Lorenzo*”, con las reformas incorporadas a través de la primera reforma⁴. De la información presentada por el GAD accionado no se desprende que esta reforma haya sido publicada en el Registro Oficial.
24. De lo anterior, esta Corte observa que la sentencia No. 31-15-SIN-CC que declaró la inconstitucionalidad de la ordenanza en cuestión fue dictada el 5 de agosto de 2015 y el GAD accionado reformó la ordenanza a fin de dar cumplimiento con dicha sentencia el 19 de octubre de 2018.
25. Esta Corte observa que en el texto de la Ordenanza, tras las reformas de 2018, ya no constan los artículos ni las frases que fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional a través de la sentencia No. 31-15-SIN-CC. Si bien las reformas de 2018 se realizaron en el mes de octubre, con posterioridad a la fecha de presentación de la presente acción y tres años más tarde de la notificación de la sentencia No. 31-15-SIN-CC, la emisión de una nueva ordenanza no era una condición para ejecutar la primera disposición (la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza y de las frases “subsuelo” y “espacio aéreo” en los artículos 3 y 21), puesto que las normas declaradas inconstitucionales quedaron expulsadas inmediatamente del ordenamiento jurídico. Esto en virtud de que la sentencia que se alega incumplida fue dictada en el marco del control abstracto de constitucionalidad, cuyo objetivo es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de

⁴ Al no haber identificado una diferencia en el contenido de la segunda y tercera reforma a la Ordenanza, expedidas en la misma fecha, mediante auto de 18 de mayo de 2021 la jueza sustanciadora solicitó al GAD accionado que aclare la razón por la que la segunda y la tercera reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones base celular, centrales fijas y de radio comunicaciones en el cantón San Lorenzo del Pailón fueron expedidas en la misma fecha y si existe alguna diferencia en el contenido de ambas ordenanzas reformatoria. A través de escrito presentado el 21 de mayo de 2021 el GAD accionado manifestó “*que no existe diferencia de contenido en ambas ordenanzas reformativas, que la administración anterior tomó el contenido de la Segunda reforma a la ordenanza y lo plasmó en la Tercera Reforma a la Ordenanza y expidiéndolas en la misma fecha*”. Por lo anterior, esta Corte se referirá a dichas ordenanzas como las reformas de 2018.

fondo o de forma, con las normas constitucionales⁵. En ese sentido, al momento en que se declara que una norma es inconstitucional, el órgano de justicia la elimina del ordenamiento jurídico, ejecutándose la sentencia de forma inmediata⁶.

26. Adicionalmente, de la información presentada por ambas partes procesales mediante escritos de 21 de mayo de 2021 se desprende que el GAD accionado dejó de aplicar las normas declaradas inconstitucionales de forma inmediata tras la declaratoria de inconstitucionalidad⁷.
27. Por lo anterior, esta Corte no encuentra un incumplimiento de la primera disposición de la sentencia No. 31-15-SIN-CC, puesto que esta medida se entiende cumplida desde su notificación.

4.2. Sobre la disposición de adecuación normativa por parte del GAD accionado

28. Como se mencionó en la sección 4 *supra*, 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.
29. Ahora bien, los accionantes no han presentado argumentos que cuestionen el cumplimiento la presente medida, toda vez que la demanda de acción de incumplimiento se presentó antes de la emisión a la nueva ordenanza. Sin perjuicio de esto, la Corte procederá a determinar el alcance de la presente medida y 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.
30. A efectos de delimitar el alcance de esta medida, la Corte recuerda que toda decisión jurisdiccional constituye un cuerpo sistemático cuya parte considerativa no se encuentra aislada de la decisión y de sus correspondientes medidas de reparación⁸. Por lo que, en el caso que nos ocupa, es necesario identificar el análisis realizado

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 30-16-IS/21 de 14 de abril de 2021, párr. 16.

⁶ Del mismo modo se ha pronunciado esta Corte Constitucional en la sentencia No. 28-18-IS/21 de 30 de junio de 2021.

⁷ En su escrito, OTECEL manifestó que (i) a partir de la notificación de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC de 5 de agosto de 2015 se dejaron de aplicar las normas declaradas inconstitucionales en contra de OTECEL; y, (ii) durante el tiempo transcurrido entre la notificación de la sentencia constitucional y la expedición de la segunda y tercera reforma no se han cobrado a OTECEL las tasas consagradas en el art. 18 de la Ordenanza cuya inconstitucionalidad fue declarada. Por su parte, el GAD accionado manifestó que se dejaron de aplicar las normas declaradas inconstitucionales de manera inmediata. También adjuntó el reporte de los estados de cuenta del GAD ante el Banco Central en los que se reflejan ingresos por concepto de tributos recaudados del contribuyente OTECEL. Sin embargo, no se especifica que dicha recaudación haya sido por concepto de las tasas declaradas inconstitucionales y, ante la alegación de OTECEL relativa a la suspensión del cobro, este Organismo concluye que las tasas dejaron de cobrarse.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 66-12-IS/19 de 17 de septiembre de 2019 y Sentencia No. 1433-15-EP/20 de 16 de septiembre de 2020.

por este Organismo en la sentencia No. 31-15-SIN-CC con respecto a los principios contenidos en el artículo 300 de la Constitución.

- 31.** En tal sentido, en la sentencia No. 31-15-SIN-CC, la Corte, en particular, analizó “*si las tarifas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza, dictada por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, específicamente en los párrafos segundo, sexto y octavo, materia de análisis en el presente problema jurídico, correspondientes al cobro de tasas generadas respecto de la implantación e instalación de estructuras metálicas, antenas parabólicas y postes, son contrarias o no al principio constitucional de equidad tributaria*”. Una vez efectuado dicho análisis, la Corte concluyó que:

[E]s evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la Ordenanza objetada, que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública, atenta contra el principio de no confiscatoriedad en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente y que correlativamente excede los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones.

[...]

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgrede el principio tributario de proporcionalidad en la medida que inobservan al concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que debe asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, tomando en consideración que dicho concepto representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas.

De la misma forma, la inobservancia al principio de capacidad contributiva en los tributos materia del presente examen constitucional, transgrede, a su vez, el principio tributario de razonabilidad, en tanto, por medio de este, se promueve la idea de que exista el principio de justicia dentro de toda imposición fiscal, lo cual se alcanza bajo el ideal de que cada sujeto responda según su aptitud de pago, de lo contrario, es decir, de cobrarse tributos cuyos valores sobrepasen dicha capacidad el tributo carecerá de razonabilidad.

Por lo expuesto, cabe concluir que las tasas normadas en el artículo 18 de la Ordenanza dictada por el GAD municipal del cantón San Lorenzo del Pailón, transgreden el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición es confiscatoria, desproporcionada e irracional y que destruye, dentro del sistema tributario, el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

En consecuencia, en el caso sujeto de análisis constitucional, se determina que el artículo 18 de la Ordenanza dictada por el GAD municipal del cantón San Lorenzo

del Pailón, contraviene el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República.

- 32.** De lo anterior se desprende que la segunda disposición consistió en adecuar las tarifas de las tasas anuales por la implantación e instalación de postes, cables, estructuras y elementos de redes alámbricas e inalámbricas a los principios de proporcionalidad, capacidad contributiva y equidad, de tal forma que no representen una carga excesiva para los contribuyentes. Por lo anterior, a través de la segunda disposición, la Corte reconoció la competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de cobrar las tasas contenidas en la Ordenanza declarada inconstitucional siempre y cuando sus tarifas se adecúen a los principios constitucionales del régimen tributario.
- 33.** En este sentido, la normativa posterior a ser emitida por el GAD accionado sobre la misma materia debía adecuarse a los parámetros establecidos en la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC. Ahora bien, esto no quiere decir que la Corte Constitucional, a través de la acción de incumplimiento, pueda analizar y determinar la constitucionalidad de la ordenanza modificada, toda vez que el objeto de la acción de incumplimiento consiste en verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas. De ahí que, en el presente caso, la Corte se limitará a determinar si el sujeto obligado cumplió con su obligación de adecuación normativa⁹ en el tiempo (plazo razonable) y de acuerdo con los parámetros determinados en la sentencia No. 31-15-SIN-CC.
- 34.** Por lo anterior, a continuación esta Corte analizará cuáles fueron los cambios introducidos por las reformas de 2018 con respecto a la tarifa de las tasas contenidas en la Ordenanza, a efectos de determinar si fueron adecuadas a los parámetros de la sentencia No. 31-15-SIN-CC y, por ende, si se cumplió la segunda medida de reparación integral.

Texto de la ordenanza declarado inconstitucional	Texto de la ordenanza reformado en 2018
<i>Art. 18 Cobro de una Tasa.- Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjera todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, cables, estructuras y elementos de redes alámbricas e inalámbricas, que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión,</i>	<i>Art. 13. Valorización.- El valor por la emisión del permiso de implantación y construcción por cada estación base celular fija en el Cantón será de 10 Salarios Básicos Unificados (SBU) por una sola vez conforme lo determina el MINTEL mediante Acuerdo ministerial no. 041-2015; la Municipalidad de acuerdo a la inflación anual podrá actualizar el cobro de las tasas</i>

⁹ Constitución de la República, artículo 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

radio, emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, en el cantón San Lorenzo.

Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas y rurales dentro del cantón y otras, **pagarán el 20% del RBU diario**; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.

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 **5% del RBU diario**; por concepto de uso de Espacio Aéreo.

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

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

Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagarán el equivalente a **cinco 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.

Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de **un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido**, por ocupación de espacio

[sic.], en base a un estudio técnico.

aéreo, suelo o subsuelo.

Postes: Las empresas privadas pagarán una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.
[Énfasis añadido]

- 35.** De la revisión del texto de la Ordenanza tras las reformas de 2018, 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 y construcción por cada estación base celular fija.
- 36.** De lo anterior, esta Corte observa que el GAD accionado eliminó de la Ordenanza impugnada las tasas por concepto de **1)** colocación de estructuras metálicas (20% del RBU diario); **2)** colocación de antenas en lo alto de las estructuras metálicas (5% del RBU diario); **3)** uso de espacio aéreo de cada antena para radioayuda (\$0,25 diarios); **4)** uso de espacio aéreo de cada antena para radio emisoras comerciales (\$1,50 diarios); **5)** colocación de antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital (\$0,05 diarios); **6)** ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo por el tendido de cables de empresas privadas (\$0,01 por cada metro lineal de cable); y, **7)** ocupación de espacio público y vía pública por cada poste instalado por empresas privadas (\$0,25 diarios).
- 37.** Además, en el texto de la Ordenanza tras las reformas de 2018, la tarifa a la que asciende la tasa que esta consagra (por el permiso de implantación y construcción de cada estación base celular fija) 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, 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 facultad de regulación de uso y gestión del suelo y del espacio aéreo en el despliegue o establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones”*¹⁰.
- 38.** Ahora bien, conforme el párrafo 9 *supra*, el accionante alega 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. 31-15-SIN-CC. Este Organismo nota que en dicha sentencia se conminó al GAD accionado a realizar las referidas reformas *“en un plazo razonable”*. Sin embargo, conforme el párrafo 24 *supra*, el GAD accionado reformó la Ordenanza el 19 de

¹⁰ El artículo 1 del acuerdo ministerial referido establece que, *“... las tasas (...) no podrán superar por permisos de instalación o construcción de infraestructura de telecomunicaciones el valor máximo de 10 salarios básico unificados – SBU, por una sola vez, mientras la infraestructura se encuentre instalada”*.

octubre de 2018. Es decir, tres años después de la expedición y notificación de la sentencia constitucional No. 31-15-SIN-CC.

39. Esta Corte no encuentra razón alguna que explique el tiempo transcurrido para emitir la nueva disposición y el GAD accionado tampoco esgrimió argumentos para justificarlo. En consecuencia, la Corte declara el cumplimiento defectuoso de la presente disposición por la demora en su ejecución.
40. Ahora bien, esta Corte tampoco identifica consecuencias dañosas, desde el punto de vista constitucional, de que hayan transcurrido tres años para la emisión de una nueva ordenanza, en virtud de que:
 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 se aplicara una norma inconstitucional, como lo ratificaron las partes procesales según se desprende del párrafo 26 *supra*, puesto que las tasas no se cobraron de forma posterior.
 2. La compañía accionante se refiere a los procedimientos coactivos realizados con ocasión de la norma declarada como inconstitucional (párr. 10 *supra*) pero no se advierte cómo la nueva regulación de las tarifas podía afectar dicha situación, en vista de que los presuntos procedimientos coactivos no podrían responder al cobro de las tasas que se habrían causado con posterioridad a la notificación de la sentencia constitucional, tomando en consideración que ambas partes se han referido a que las tasas dejaron de cobrarse de forma inmediata.
 3. Tampoco “*la incertidumbre sobre posibles afectaciones futuras*” a la que se refiere la compañía accionante (párr. 10 *supra*) permite establecer un daño cierto y determinado.
41. En suma, a pesar del cumplimiento defectuoso de la segunda disposición de la sentencia No. 31-15-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 conforme el párrafo 12 *ut supra*. Sin perjuicio de esto, la Corte Constitucional llama la atención al GAD San Lorenzo por no cumplir de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa.

5. Decisión

42. 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. **Declarar** el cumplimiento defectuoso de la sentencia No. 31-15-SIN-CC por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Lorenzo del Pailón, por la demora en el cumplimiento de su obligación de adecuación normativa.
 2. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento **No. 41-18-IS**.
 3. **Llamar la atención** al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón San Lorenzo del Pailón por no dar cumplimiento de forma oportuna con su obligación de adecuación normativa dispuesta en la sentencia No. 31-15-SIN-CC.
43. 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