

Quito, D.M., 21 de octubre de 2020

CASO No. 15-14-IN y acumulados

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

SENTENCIA

TEMA: En la presente sentencia, la Corte analiza varias acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de la Ordenanza municipal que norma la instalación externa obligatoria de equipos de infraestructura de seguridad en instituciones públicas y privadas del cantón Guayaquil. Para el efecto, se examinan, entre otros aspectos, las competencias para regular la seguridad pública, la iniciativa del ejecutivo y la reserva de ley en materia tributaria.

I. ANTECEDENTES

A. Causa 0015-14-IN

A.a. Actuaciones procesales

1. El 26 de junio de 2014, Juan Carlos Alvarado Endara, en calidad de procurador judicial y apoderado especial de Carlos Efraín Ojeda Mora, presentó acción de inconstitucionalidad por el fondo y forma de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ordenanza municipal que norma la instalación externa obligatoria de equipos de infraestructura de seguridad en instituciones públicas y privadas del cantón Guayaquil, publicada en el suplemento del registro oficial N° 682, de 12 de abril de 2012.
2. Mediante auto del 8 de octubre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada, cuya sustanciación, en virtud del sorteo realizado el 30 de octubre del mismo año, correspondió a la entonces jueza Tatiana Ordeñana Sierra.
3. En virtud de un nuevo sorteo de la causa, correspondió su sustanciación al juez Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento del caso en providencia del 17 de febrero de 2020, en la que solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guayaquil que presente un informe de descargo respecto de la acción planteada.

A.b. Disposiciones impugnadas

4. Las disposiciones impugnadas son las siguientes:

Art. 1.- Alcance de la Norma.- *La presente ordenanza y su aplicación comprende el cantón Guayaquil, y será de cumplimiento obligatorio para:*

- 1.1 Terminales aéreas, marítimos, terrestres; públicos y/o privados.*
- 1.2 Enclaves turísticos del cantón.*
- 1.3 Cadenas de autoservicio y/o de expendio de víveres.*
- 1.4 Centros comerciales.*
- 1.5 Gasolineras y/o estaciones de servicio.*
- 1.6 Lugares de espectáculos públicos de asistencia masiva.*
- 1.7 Alojamientos hoteleros.*
- 1.8 Edificaciones comerciales de más de mil metros cuadrados.*
- 1.9 Las instituciones del sistema financiero privado y público y sucursales, esto es, bancos, sociedades financieras o corporaciones de inversión y desarrollo, asociaciones y mutualistas de ahorro y crédito, incluyendo las instituciones auxiliares del sistema financiero privado.*
- 1.10 Aquellos que en razón de su desarrollo y en concordancia con las necesidades de seguridad y convivencia ciudadana del cantón, se establezcan por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal a través de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil.*

Art. 2.- Objeto. *- La presente ordenanza tiene por objeto, normar, regular y controlar la instalación externa obligatoria de equipos e infraestructura de seguridad en las instituciones citadas en el artículo anterior, con el propósito de que las actividades a desarrollarse se hagan con las debidas seguridades y orden para beneficio de los habitantes del cantón, y contribuir al orden y seguridad de las áreas de concurrencia de las personas en general.*

Art. 3.- Ámbito de Aplicación. *Las disposiciones de esta ordenanza se aplicarán en el cantón Guayaquil, conforme consta del artículo 1.*

Art. 4.- Ejecución. *El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (Municipalidad de Guayaquil) ejecutará la presente ordenanza, básicamente, a través de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil, la cual implementará, operará y controlará, en su ámbito, el cumplimiento de esta ordenanza. Dicha ejecución será coordinada en forma permanente, eficiente y eficaz en todo lo pertinente con la Dirección de Justicia y Vigilancia, así como con todas las direcciones municipales que correspondan en función de la materia, y sin perjuicio de las coordinaciones interinstitucionales que correspondan y que deban realizarse en función del cumplimiento efectivo y eficaz de la presente ordenanza.*

El Municipio de Guayaquil deja constancia que la Constitución de la República reconoce el cumplimiento de funciones administrativas por parte de personas jurídicas de derecho privado. Tal el caso, por ejemplo del artículo 96 de dicha Ley Suprema.

Art. 5.- Del monitoreo exterior.- *Las instituciones citadas en el artículo 1 de la presente ordenanza obligatoriamente instalarán los equipos en los accesos, salidas y exteriores, así*

como sus componentes y la infraestructura de seguridad, los mismos que deberán visualizarse en el centro de control que, para tales efectos, destine la institución respectiva de manera ininterrumpida.

Paralelamente se obligan a efectuar los enlaces necesarios para que los equipos que se instalen en las áreas señaladas sean operados por la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil desde el centro de video y vigilancia del cantón Guayaquil.

Las instituciones citadas en el artículo 1 de esta ordenanza quedan obligadas a:

5.1 Instalar a su costo, los equipos e infraestructura de seguridad necesarios para monitorear y regular su entorno exterior y sus accesos y salidas de acuerdo al informe técnico que efectúe la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil y que será remitido previamente a la Dirección de Urbanismo, Avalúos y Registro de la M. I. Municipalidad de Guayaquil para los fines de registro pertinentes, una vez lo cual, será remitido, por la corporación a los representantes legales de los sitios citados en el artículo 1 de la presente ordenanza, y desde cuya notificación correrá el plazo de ejecución de las obras e instalaciones requeridas el mismo que fijará en el informe técnico referido.

El informe técnico que debe emitir la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil contendrá las especificaciones y características mínimas que los propietarios y/o responsables de los establecimientos públicos o privados deberán cumplir.

Los requerimientos materiales, así como los plazos que se determinen para la instalación de equipos e infraestructura de seguridad, y su respectiva integración al sistema de video vigilancia del cantón Guayaquil al tenor de lo establecido en el primer párrafo de este artículo, son ineludibles e impostergables, los cuales se fijarán en el informe técnico.

5.2 En el caso de nuevos proyectos de construcción, la Dirección de Urbanismo, Avalúos y Registro de la M. I. Municipalidad de Guayaquil remitirá a la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil los planos del mismo, a fin de que efectúe un informe técnico donde constarán las recomendaciones de seguridad exterior. Dicho informe será devuelto a la DUAR dentro de un plazo máximo de siete días de recibidos los planos, a fin de que las recomendaciones efectuadas sean incluidas obligatoriamente dentro del proyecto.

5.3 El costo de la instalación de los equipos, infraestructura de seguridad, así como los materiales necesarios para la correcta integración al sistema de monitoreo de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil correrá por cuenta de las instituciones públicas y privadas, incluyendo su mantenimiento. La corporación no tendrá ninguna responsabilidad en la compra e instalación de los equipos, salvo el caso que, ante la falta de cumplimiento por parte de la institución pública o privada en su instalación, la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil, se vea en el caso de hacer la instalación y adecuación de los equipos cuyos valores deberán ser pagados por la respectiva entidad, caso contrario dichos valores serán recuperados vía coactiva, conforme a lo previsto en el Título VIII, Capítulo Sexto, Sección Segunda del COOTAD.

5.4 La Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil efectuará el monitoreo de las cámaras que se instalen; y, a través del enlace correspondiente efectuará la operación de aquellas cámaras ubicadas en el área exterior.

5.5 En el caso de presentarse una emergencia, la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil, en su calidad de ente facilitador y coordinador, canalizará inmediatamente la emergencia a las entidades de primera respuesta en razón del incidente y efectuará el seguimiento respectivo para verificar la debida atención del mismo por parte de las entidades indicadas, por lo cual generará un informe, hasta en el término de tres días, que será remitido, hasta en el término de dos días, al representante del sitio afectado.

5.6 Los costos que, por cualquier siniestro, se susciten y pongan en estado no operativo las cámaras, enlaces y demás componentes, en exterior instaladas, correrán por cuenta de sus propietarios, para lo cual los bienes deberán estar debidamente asegurados. En general, es responsabilidad de las entidades públicas y privadas que, las cámaras instaladas y la capacidad de operarlas desde la corporación, se encuentren en funcionamiento de forma ininterrumpida las veinticuatro horas y los siete días de la semana (24/7), por lo cual dichos equipos en caso de siniestros deberán ser repuestos por sus propietarios en un plazo máximo de 20 días, salvo justificación para un plazo mayor debidamente autorizado por la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil.

Art. 6.- De la Tasa por servicio.- *Se establece que la tasa por el servicio de operación, monitoreo, transmisión de datos, servicios de enlaces que ejecutará la corporación será de US \$ 265,95 mensuales, que se cobrará en forma semestral y anticipada por cada cámara instalada, en función de la justificación económica que ha realizado la Dirección Financiera Municipal. El valor de la tasa citada se incrementará anualmente de acuerdo a los índices oficiales de inflación.*

En estos casos dichos valores serán pagados al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, como sujeto activo del tributo, lo que constará de manera expresa en el comprobante de pago de la tasa que se otorgue, previo informe de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil y que para su efecto emita.

Art. 7.- De las Infracciones.- *Constituyen infracciones a la presente ordenanza las siguientes:*

a) No permitir el ingreso del personal de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil a efecto de realizar la verificación de los equipos instalados en las entidades públicas o privadas, para la elaboración del informe técnico correspondiente;

b) No realizar la instalación de los equipos en el plazo previsto en el estudio que para el efecto determine la corporación;

c) No cumplir con el pago de la tasa prevista en la ordenanza una vez notificado con la obligación de pago;

d) No cumplir con la recomendación de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil para el óptimo funcionamiento de los equipos, que deberán estar operativos los 365 días del año; y,

e) No realizar la reposición de los equipos en caso de ser necesario en forma oportuna cuando estos hayan sido objeto de un daño o siniestro.

Art. 8.- Del Juzgamiento y las Sanciones.- *El procedimiento para el juzgamiento de las contravenciones definidas en el artículo anterior será el establecido en el artículo 401 del COOTAD.*

Las sanciones que impondrá el Comisario Municipal para el juzgamiento de ley y según las reglas del debido proceso serán las siguientes:

- a) La primera vez que se cometa la infracción la multa será de diez salarios básicos unificados;*
- b) En el caso de reincidencia, multa de veinte salarios básicos unificados; y,*
- c) En el caso de reincidir en una infracción, incumpliendo por tercera ocasión, se establece como sanción multa de treinta salarios básicos unificados.*

A.c. La pretensión y sus fundamentos

5. El accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas. Como fundamento de su pretensión, expuso las siguientes alegaciones:
 - 5.1. Que los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la ordenanza impugnada contravienen la competencia exclusiva del gobierno central respecto de la seguridad pública, contenida en los artículos 3.8, 85, 147.17, 163, 240, 261, 264, 391 y 393 de la Constitución de la República, por cuanto regulan el establecimiento de cámaras y monitoreo en locales comerciales.
 - 5.2. Que el artículo 6 de la ordenanza impugnada desconoce, en términos formales, tanto la iniciativa del ejecutivo en materia de tributos, como su reserva de ley, contenidas en los artículos 84, 120.7, 132.3 y 301 de la Constitución, debido a que impone un impuesto por un servicio de seguridad pública.
 - 5.3. Que los artículos 6, 7 y 8 de la ordenanza impugnada vulneran los derechos al trabajo y propiedad privada contenidos en los artículos 66.25, 325 y 321 de la Constitución, debido a que imponen un tributo y un régimen de faltas y sanciones gravoso, afectando significativamente el trabajo y la propiedad de quienes realizan actividades comerciales en la ciudad.
 - 5.4. Que el artículo 4 de la ordenanza impugnada contraviene el derecho a la igualdad y prohibición de oligopolio establecidas en los artículos 11, 335 y 336 de la Constitución por cuanto la Corporación para la Seguridad Ciudadana -en cumplimiento de la ordenanza- ha dispuesto a los obligados la adquisición de cámaras y equipo de monitoreo, exclusivamente, de cuatro empresas, imponiendo, por tanto, un oligopolio.

A.d. Alegaciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil

6. Mediante escrito de 13 de noviembre de 2013, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil solicitó se declare sin lugar la acción, y expuso, en apoyo de su pedido, las siguientes alegaciones:
 - 6.1. La Constitución establece que los gobiernos descentralizados ejercerán las competencias previstas en la Constitución y la ley. El artículo 54.n del Código Orgánico de Descentralización (también, “COOTAD”) prevé la cooperación entre gobiernos autónomos y gobierno central en materia de seguridad ciudadana. En consecuencia, el gobierno descentralizado cantonal, al emitir la ordenanza impugnada, que regula la instalación y monitoreo de cámaras de seguridad en locales comerciales ejerció una facultad prevista en la ley.
 - 6.2. El artículo 264 de la Constitución faculta a los gobiernos descentralizados al establecimiento de tasas, razón por la que la introducción de una tasa por el servicio de monitoreo de cámaras de seguridad no está sujeta a una reserva de ley.
 - 6.3. La determinación de cuatro comercializadoras para la compra-venta de los equipos requeridos para la vigilancia obedeció a que eran las únicas que proveían dicho servicio conforme a la calidad requerida, sin que aquello impida que se puedan calificar más comercializadoras, por lo que no se ha constituido un oligopolio que vicie de inconstitucionalidad a las normas impugnadas.

B. Casos acumulados

B.a. Actuaciones procesales

7. En la causa No 27-14-IN, el 3 de septiembre de 2014, Juan Carlos Alvarado Endara, en calidad de procurador judicial y apoderado especial de Jaime Materno Fuentes Morales, presentó acción de inconstitucionalidad por el fondo y forma de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de la ordenanza.
8. En la misma fecha, se presentaron las demandas de las causas N° 28-14-IN, 29-14-IN y 30-14-IN, contra las mismas disposiciones de la referida ordenanza. En todos estos casos, compareció Juan Carlos Alvarado Endara como apoderado y procurador judicial, en su caso, de los señores Ramiro Alberto Vélez Abarca, Jorge Oswaldo Espinosa Palacios y Melania María Ramírez Luzuriaga.
9. Mediante auto de 8 de octubre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las demandas de las causas N° 28-14-IN, 29-14-IN y 30-14-IN y dispuso su acumulación al caso N° 15-14-IN. Lo mismo ocurrió, el 18 de diciembre de 2014, respecto del caso N° 27-14-IN.
10. Conforme lo expuesto en el párrafo 3 *supra*, la causa fue sorteada al juez Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 17 de febrero de 2020.

B.b. Las pretensiones y sus fundamentos

11. Los fundamentos de todas estas demandas son idénticos a la del caso N° 15-14-IN y, por tanto, se sintetizan en los cargos expuestos en el párrafo 5 *supra*.

B.c. Alegaciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil

12. Mediante escrito del 29 de enero de 2015, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil indicó que las demandas no tienen fundamento. Las alegaciones de la entidad son similares a las expuestas en el párrafo 6 *supra*, dentro de la causa No. 15-14-IN.

II. COMPETENCIA

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

III. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

14. En función a los fundamentos de las pretensiones, expuestos en el párr. 5 *supra*, se formulan los siguientes problemas jurídicos:
- 14.1. ¿Transgreden los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la ordenanza impugnada las normas constitucionales que establecen la competencia del gobierno central para regular la seguridad pública?
- 14.2. ¿Transgrede, por la forma, el artículo 6 de la ordenanza impugnada las normas constitucionales relativas a la iniciativa del ejecutivo en materia de tributos, así como la reserva de ley?
- 14.3. ¿Vulneran los artículos 6, 7 y 8 de la ordenanza impugnada los derechos al trabajo y a la propiedad privada al imponer una tasa y un régimen de sanciones que serían demasiado altos?
- 14.4. ¿Transgrede el artículo 4 de la ordenanza impugnada el derecho a la igualdad y la prohibición de oligopolio porque establecería la obligación de adquirir cámaras y equipo de monitoreo únicamente a cuatro empresas?

IV. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

C. Primer problema jurídico: ¿Transgreden los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la ordenanza impugnada las normas constitucionales que establecen la competencia del gobierno central para regular la seguridad pública?

15. Los accionantes consideran que las normas impugnadas no observaron los artículos 3.8, 85, 147.17, 163, 240, 261, 264, 391 y 393 de la Constitución porque habrían ignorado la competencia que tiene el gobierno central para regular la seguridad pública.
16. Por su parte, el Municipio indica que no existe una atribución ilegítima de competencias puesto que la Constitución establece que los gobiernos descentralizados ejercerán las facultades establecidas en la ley, siendo una de ellas la de crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, conforme lo dispone el artículo 54.n del COOTAD.
17. La Corte verifica que las disposiciones impugnadas determinan: **i)** el objeto de la ordenanza, que corresponde a la regulación y control de la instalación externa de equipos e infraestructura de seguridad, **ii)** su ámbito territorial, **iii)** los sujetos obligados y, **iv)** obligaciones como: instalar equipos e infraestructura de seguridad necesaria para monitorear el entorno exterior, cumplir las directrices establecidas por la corporación prevista en la ordenanza, cubrir el costo de instalación y mantenimiento de los equipos e infraestructura y asegurar dichos bienes a fin de garantizar su permanente funcionamiento.
18. Para determinar si las normas impugnadas excedieron la competencia del Municipio, atribuyéndose una competencia privativa del gobierno central en materia de seguridad pública, se debe observar las competencias excluidas a estos gobiernos autónomos descentralizados y asignadas al gobierno central.
19. La Constitución prevé: “**Art. 261.-** El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público” y, principalmente, de esta disposición, los accionantes infieren que el municipio no podía emitir la ordenanza impugnada.
20. Sin embargo, esta inferencia no es correcta. Si bien, de la referida disposición constitucional así como de las contenidas en los artículos 147.16 y 158¹ se desprende la competencia exclusiva del gobierno central sobre la protección interna

¹ Constitución de la República, artículo 147.17: “[...] Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los [...] 17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia el Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional que determine la ley [...]”

Artículo 158: “[...] La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. [...]”

y orden público, no es posible concluir, sin más, que los gobiernos municipales están constitucionalmente prohibidos de intervenir en la seguridad interna, como lo es, disponer la implantación de un sistema de cámaras y equipo de monitoreo, puesto que existen otras normas en sentido contrario, es decir, que hacen partícipes en forma colaborativa² a los municipios de las políticas de seguridad ciudadana, así, por ejemplo, el artículo 54.n del COOTAD³, que establece que son funciones del gobierno municipal crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, y el artículo 60.q del COOTAD⁴, que atribuye al alcalde la formulación y ejecución, en forma coordinada, de las políticas locales sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana⁵.

21. Además, respecto de la potestad normativa para el ejercicio de las competencias de los gobiernos descentralizados municipales, el último inciso del artículo 264 de la Constitución dispone que dichos gobiernos expedirán ordenanzas cantonales respecto de sus competencias previstas tanto en la Constitución como en la ley⁶. En concordancia, el artículo 7 del COOTAD determina:

Art.7.- Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los concejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para

² Respecto al ejercicio concurrente de las competencias en los distintos niveles de gobierno, el artículo 260 de la Constitución prevé: “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.”

³ Código Orgánico Organización Territorial Autonomía y Descentralización “COOTAD”, artículo 54.n: “[...]Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: [...] Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana [...]”

⁴ *Ibíd.*, artículo 60.q: “[...] Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa: [...] q) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana [...]”.

⁵ Al respecto, el artículo 3 del COOTAD prevé el principio de complementariedad: “[...] Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: [...] e) Complementariedad.- Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano. [...]”

⁶ *Ibíd.*, artículo 264: “[...] Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley [...] En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales [...]”.

Asimismo, el artículo 226 de la Constitución, dispone: “[...] Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales [...]”.

dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial [...].

22. Por lo expuesto, se observa que las disposiciones bajo examen no constituyen el ejercicio de una competencia prevista exclusivamente para el gobierno central. Por tanto, no se verifica una transgresión a la Constitución, por lo que se debe desestimar el cargo en examen.

D. Segundo problema jurídico: ¿Transgrede, por la forma, el artículo 6 de la ordenanza impugnada las normas constitucionales relativas a la iniciativa del ejecutivo en materia de tributos, así como la reserva de ley?

23. Los accionantes consideran que la norma impugnada es inconstitucional por la forma debido a que no observó los artículos 84, 120.7, 132.3 y 301 de la Constitución porque habría creado un impuesto, lo que sólo procede mediante una ley cuya iniciativa corresponde exclusivamente al ejecutivo.
24. Por otra parte, el Municipio señala que la disposición impugnada grava como tasa un servicio directo que presta respecto de la seguridad ciudadana, facultad cuyo ejercicio está previsto en la ley para los gobiernos descentralizados municipales, por lo que la misma no es inconstitucional.
25. La Corte observa que el artículo 6 de la ordenanza impugnada establece un tributo, calificado como tasa, por el servicio de operación, monitoreo, transmisión de datos y servicios de enlaces ejecutados por la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil, así como su forma de pago y los sujetos activos y pasivos de la obligación tributaria.
26. Al respecto, el artículo 120.7 de la Constitución establece que la Asamblea Nacional creará, modificará o suprimirá tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados⁷. Posteriormente, el artículo 264.5 de la Constitución dispone que los gobiernos descentralizados municipales crearán, modificarán o suprimirán, mediante ordenanza, tasas⁸. Dicha facultad tributaria, se encuentra regulada en los artículos 55.e y 186 del COOTAD.
27. Ahora bien, para determinar si la creación del tributo contenido en la ordenanza impugnada excedió la competencia del gobierno municipal, se debe verificar si dicho tributo, en efecto, consiste en una tasa.

⁷ Constitución de la República, artículo 170.7 “[...] La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: [...] 7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados [...]”.

⁸ *Ibid.*, artículo 264.5 “[...] Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: [...] 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. [...]”.

28. Acerca de la tasa, la Corte estableció sus características, consistentes en la prestación de un servicio público disponible, por su uso o posible uso por parte del contribuyente, por el que se exige el pago de un valor que permita cubrir su costo⁹.
29. Así, puesto que el tributo impugnado grava el pago de un valor por la contraprestación de un servicio público disponible (operación, monitoreo, transmisión de datos y servicios de vigilancia mediante cámaras de seguridad) ejecutado por el Municipio a través de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil, se puede concluir que el mismo constituye una tasa.
30. Consecuentemente, dado que los gobiernos descentralizados se encuentran constitucionalmente facultados para crear tasas¹⁰ y por cuanto la norma impugnada establece una tasa por un servicio disponible que otorga el Municipio, no se evidencia que dicha norma contravenga, formalmente, la Constitución.

E. Tercer problema jurídico: ¿Vulneran los artículos 6, 7 y 8 de la ordenanza impugnada los derechos al trabajo y a la propiedad privada al imponer una tasa y un régimen de sanciones que serían demasiado altos?

31. Los accionantes señalan que la norma impugnada no observó los artículos 66.25, 321 y 325 de la Constitución porque la tasa y el régimen de sanciones vulneran los

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-09-SIN-CC del 23 de julio del 2009 “[...] A partir de lo expuesto, resulta evidente, que si bien existen diversas conceptualizaciones de tasa en la doctrina tributaria, todas ellas coinciden en la prestación de una actividad estatal vinculante, ya sea efectiva o potencial, en el caso sub iudice, particularizada en la prestación de un servicio público. Como consecuencia de ello, podemos establecer que la tasa es un tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal. Es decir, no cabe la posibilidad de hablar de tasa, cuando el sujeto activo de la relación jurídico-tributaria es un ente privado, como en efecto ha sucedido hasta la fecha con Quiport [...]” y sentencia No. 22-16-SIN-CC, del 30 de marzo de 2016: “[...] Conforme lo establece nuestro ordenamiento jurídico y en este caso en concreto, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en función del cual los gobiernos autónomos descentralizados municipales gozan de la potestad para crear tasas ante dos supuestos claramente identificables en la norma, lo que se conoce en términos tributarios como hecho generador. El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias, en donde el gobierno municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que brinde dicho gobierno, siempre que, señala la ley, el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio [...]”

Al respecto, el artículo 566 del COOTAD establece “Objeto y determinación de las tasas.- Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio”.

¹⁰ *Ibid.*, artículo 264, numeral 5 “[...] crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras [...]”.

derechos al trabajo y propiedad al imponer una carga económica excesiva a los ciudadanos.

32. El artículo 6 establece el pago de una tasa por servicio de monitoreo y transferencia de datos de las cámaras de seguridad por un monto mensual de USD 265,95 con un eventual incremento anual conforme a los índices de inflación. Por otro lado, los artículos 7 y 8 de la ordenanza impugnada establecen infracciones relativas a la instalación, reposición, supervisión y cumplimiento de las recomendaciones acerca de las cámaras de seguridad por parte de la Corporación para la Seguridad Ciudadana, cuyo cometimiento es sancionado con el pago de entre diez a treinta salarios básicos unificados.
33. En lo que respecta al valor de las multas y su afectación a los derechos de propiedad y trabajo de los obligados, los accionantes no aportaron argumentos que sustenten la alegada desproporción. Por lo tanto, la Corte no cuenta con fundamentos que permitan valorar la alegación.
34. En referencia al valor de la tasa, conforme se estableció en los problemas jurídicos precedentes, el gobierno descentralizado municipal, ejerciendo sus competencias, expidió una tasa por la prestación de un servicio público. Esta Corte no ha podido establecer que el ejercicio de dicha atribución ocasione la vulneración de los derechos de propiedad y trabajo, porque ni en las demandas ni en el expediente constan indicios que permitan concluir que su monto supere límites que permitan calificarlo de confiscatorio.
35. Cabe recalcar que el juicio realizado por la Corte corresponde a la conformidad o no de las disposiciones impugnadas para con el contenido de la Constitución y no, por tanto, respecto de su conformidad con la ley.
36. De lo expuesto, esta Corte no observa que el valor de la referida tasa, así como las multas impuestas en la ordenanza impugnada afecten los derechos constitucionales a la propiedad y trabajo de los sujetos obligados, considerando que los accionantes no presentaron argumento alguno sobre su desproporción. Por tal motivo, se desestima el cargo bajo examen.

F. Cuarto problema jurídico: ¿Transgrede el artículo 4 de la ordenanza impugnada el derecho a la igualdad y la prohibición de oligopolio porque establecería la obligación de adquirir cámaras y equipo de monitoreo únicamente a cuatro empresas?

37. Los accionantes señalan que la obligación dispuesta por la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil de adquirir equipos para la instalación y el sistema de cámaras únicamente en cuatro empresas de la ciudad establece un oligopolio que afecta el derecho a la igualdad de quienes realizan la misma actividad económica, en contravención de los artículos 11, 335 y 336 de la Constitución.

38. El Municipio señaló que el requerimiento de compra a determinados proveedores obedecía a la calidad del producto a adquirirse, siendo los mismos los únicos que ofertaban los equipos bajo las especificaciones requeridas y sin que ello impida que otros comercializadores se vayan incorporando a medida que cumplan los estándares de calidad necesarios.
39. La Corte verifica que el artículo 4 de la ordenanza impugnada se refiere a la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil, a la que faculta la implementación, operación y control de lo dispuesto en la misma. Sin embargo, no se observa que dicha disposición u otra de la referida ordenanza determine las empresas en las que, en forma exclusiva, se adquirirán los equipos requeridos, es decir, aquello que impugnan los accionantes no se encuentra dispuesto en la norma impugnada, por lo que se desestima el cargo.
40. Finalmente, se aclara que la desestimación de las pretensiones de las demandas de inconstitucionalidad en esta sentencia se refiere exclusivamente a los cargos examinados, por lo que no se excluye la posibilidad de que se pueden formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra los preceptos acusados.

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. Desestimar las pretensiones contenidas en las acciones públicas de inconstitucionalidad No. 15-14-IN y acumulados.
2. Notifíquese, publíquese 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 miércoles 21 de octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL