

Quito, D.M. 22 de septiembre de 2021

**CASO No. 70-11-IN**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de las Ordenanzas Metropolitanas números 79, 91, 139 y 169, que establecen la tasa por servicios de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito. En el análisis del caso se verifica que la normativa originalmente impugnada ha sido derogada y únicamente el contenido del artículo III.130 se encuentra replicado y vigente en el artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Luego de efectuado el análisis constitucional, se concluye que la normativa impugnada se contrapone con lo dispuesto en los artículos 53 y 301 de la Constitución, por lo que se resuelve declarar la inconstitucionalidad con efecto diferido del artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, y por conexidad se declara la inconstitucionalidad de los artículos 1541, 1542, 1543 y 1544 del mismo cuerpo normativo.

**I. Procedimiento de la Corte Constitucional**

1. El 28 de diciembre del 2011, José Julián Semanate y María Lorena Narváez Espinosa, por sus propios derechos, presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra de las siguientes ordenanzas expedidas por el Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito: i) Ordenanza No. 79 publicada en el Registro Oficial No. 735, de 31 de diciembre de 2002; ii) Ordenanza No. 91 publicada en el Registro Oficial No. 121 de 9 de julio de 2003; iii) Ordenanza No. 139 publicada en el Registro Oficial No. 530, de 23 de febrero de 2005; y, iv) Ordenanza No. 169 publicada en el Registro Oficial No. 202, de 3 de febrero de 2006.
2. El 28 de diciembre del 2011, la Secretaria General de la Corte Constitucional certificó que respecto de la acción interpuesta no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
3. En auto de 30 de mayo del 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, dispuso a los accionantes que aclaren y completen su demanda, conforme lo dispuesto en el artículo 79 numerales 3 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).
4. El 25 de junio de 2012, José Julián Semanate y María Lorena Narváez Espinosa, presentaron escrito completando la demanda, por lo que en auto de 20 de marzo del 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, avocó conocimiento de la causa

No. 0070-11-IN y admitió a trámite la acción, disponiendo: correr traslado con la providencia y la demanda a los señores Alcalde y Procurador Metropolitano del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito; además de requerir a la Secretaría General del Concejo Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que remita a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la normativa impugnada; poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional<sup>1</sup>, además de disponer que se cuente con el Procurador General del Estado.

5. El 23 de abril del 2013, el Pleno del Organismo procedió a realizar el sorteo de las causas, correspondiendo la sustanciación de la presente causa a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto de 6 de junio de 2013.
6. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, luego de lo cual, en virtud del sorteo de 19 de marzo de 2019 correspondió su sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien, mediante auto de 26 de febrero de 2020, avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes procesales y terceros interesados a audiencia pública para el 16 de marzo de 2020, que con motivo del estado de excepción decretado por la pandemia del COVID-19, fue diferida para el 1 de septiembre de 2020, a las 10h00.
7. El 1 de septiembre de 2020, se llevó a efecto la audiencia pública, en forma telemática, y a la misma comparecieron el abogado Luis Javier Bustos Aguilar, en representación de los accionantes, el señor José Julián Semanate y María Lorena Narváez Espinosa; el abogado Fernando Rojas Yerovi, en representación de la Procuraduría Metropolitana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; el ingeniero Adrián Haro Haro, Gerente General de la EP EMSEGURIDAD, acompañado del abogado Víctor Agustín Velasteguí Rodríguez, Director Jurídico de la EP EMSEGURIDAD.

## **II. Norma respecto de la cual se demanda la inconstitucionalidad**

8. Los accionantes impugnaron las normas contenidas en las siguientes ordenanzas municipales: i) Ordenanza No. 79 publicada en el Registro Oficial No. 735, de 31 de diciembre de 2002; ii) Ordenanza Nro. 91 publicada en el Registro Oficial No. 121 de 9 de julio de 2003; iii) Ordenanza No. 139 publicada en el Registro Oficial No. 530, de 23 de febrero de 2005; y, iv) Ordenanza No. 169 publicada en el Registro Oficial No. 202, de 3 de febrero de 2006, cuyo texto disponía lo siguiente:

### **Ordenanza Municipal No. 79 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 735 del 31 de diciembre de 2002**

---

<sup>1</sup> El resumen de la demanda de la causa No. 70-11-IN se publicó en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 932, de 12 de abril de 2013.

*Art. 1 Incorpórese al Capítulo XI, al Título II del Libro Tercero del Código Municipal el siguiente texto:*

**CAPITULO XII**

**DE LAS TASAS POR SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA**

*Art. III.130.a.- LA TASA. - Se establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito. La tasa se pagará de acuerdo con las siguientes tarifas a partir del 2003 y se ajustará para los próximos años de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor Urbano (IPCU) establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC al 30 de noviembre del año anterior:*

*a) Predios destinados preferentemente a vivienda:*

<b>Sector</b>	<b>Tarifa mensual en USD.</b>	<b>Tarifa anual en USD.</b>
1	2,250	27
2	1,917	23
3	1,583	19
4	1,250	15
5	1,000	12
6	0,750	9
7	0,500	6
8	0,333	4
9	0,167	2

*b) Predios destinados a actividades preferentemente económicas y de servicios:*

<b>Categorías</b>	<b>Sector</b>	<b>Tarifa mensual en USD.</b>	<b>Tarifa anual en USD.</b>
<b>Primera</b>	1, 2, 3	2,500	30
<b>Segunda</b>	4, 5, 6	2,000	24
<b>Tercera</b>	7, 8, 9	1,500	18

*Art. III.130.b.- DEL FONDO ESPECIAL DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA E INSEGURIDAD CIUDADANA.- Se crea el Fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadana, al cual se destinan los valores recaudados por concepto de tasa por los servicios de Seguridad Ciudadana, determinados en el artículo anterior que serán prestados a través de la Corporación Metropolitana de seguridad y Convivencia Ciudadana la que administrará dicho fondo.*

**Ordenanza Metropolitana No. 91 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 121 de 09 de julio de 2003**

*Art. 1.- Al final del artículo II.130.a, se incluirá otro inciso que dirá: “No estarán sujetos al pago de la tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana, las personas DE LA TERCERA EDAD que reúnan las condiciones fijadas por el Art. 14 de la Ley del Anciano, LOS JUBILADOS Y LOS DISCAPACITADOS, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito.*

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA.-**

*Las personas DE LA TERCERA EDAD, LOS JUBILADOS Y LOS DISCAPACITADOS, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito, quienes hayan cancelado el valor de la mencionada tasa correspondiente al año 2003, darán a conocer este particular por escrito, a la Dirección Financiera Tributaria, a fin de que este valor sea considerado como pago anticipado del Impuesto Predial por los años venideros.*

**DISPOSICIONES FINALES.-**

*PRIMERA.- Se notificará de esta reforma a las entidades y organismos municipales encargados de su recaudación.*

*SEGUNDA.- La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.*

**Ordenanza Metropolitana No. 139 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 530 de 23 de febrero de 2005**

*Art. 1.- En el artículo III.130.a del Código Municipal, suprimase lo siguiente:*

*“...y se ajustará para los próximos años de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor Urbano (IPCU) establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC al 30 de noviembre del año anterior”.*

**DISPOSICIÓN GENERAL**

*Esta reforma tendrá aplicación a partir del año 2004 incluido, por lo que se mantendrán también para el año 2005 las tarifas anuales fijadas en las tablas del artículo III.130.a del Concejo Municipal, mientras el Concejo Metropolitano no las modifique mediante la respectiva Ordenanza.*

**Ordenanza Metropolitana No. 169, “Reformatoria al Art.III. 130.A de la Ordenanza No. 79, reformada por las ordenanzas metropolitanas No. 91 y No. 139”, emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 202 de 3 de febrero de 2006**

*Art. 1.- Manténgase el sistema catastral de clasificación de los predios urbanos de nueve sectores socio económicos, conforme fueron considerados para la determinación del impuesto predial urbano del año 2005, para efectos de la determinación de los valores a pagar por concepto de tasa por servicios de seguridad ciudadana por el año 2006.*

*Art. 2.- Los valores determinados por concepto de tasa por servicios de seguridad ciudadana serán recaudados por la Municipalidad conjuntamente con el impuesto predial urbano correspondiente al año 2006.*

*Art. 3.- La presente ordenanza entrará en vigencia a partir del primero de enero del 2006, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.*

9. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicado en el Registro Oficial No 902 de 7 de mayo de 2019, derogó expresamente las Ordenanzas Metropolitanas números 79, 91 y 139<sup>2</sup>. El contenido de la Ordenanza No. 169, por otra parte, no fue incluido en aquella codificación.
10. En la Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito publicada el 14 de julio de 2021 se establece lo siguiente:<sup>3</sup>

*LIBRO III  
DEL EJE ECONÓMICO  
LIBRO III.5  
PRESUPUESTO, FINANZAS Y TRIBUTACIÓN  
TÍTULO IV  
DE LAS TASAS  
CAPÍTULO VII  
DE LA TASA POR LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA*

*art. 1540.- La tasa.- Se establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito. La tasa se pagará de acuerdo con las siguientes tarifas a partir del 2003.*

*a. Predios destinados preferentemente a vivienda:*

<i>Sector</i>	<i>Tarifa mensual en USD.</i>	<i>Tarifa anual en USD.</i>
<i>1</i>	<i>2,250</i>	<i>27</i>
<i>2</i>	<i>1,917</i>	<i>23</i>
<i>3</i>	<i>1,583</i>	<i>19</i>
<i>4</i>	<i>1,250</i>	<i>15</i>
<i>5</i>	<i>1,000</i>	<i>12</i>
<i>6</i>	<i>0,750</i>	<i>9</i>
<i>7</i>	<i>0,500</i>	<i>6</i>
<i>8</i>	<i>0,333</i>	<i>4</i>
<i>9</i>	<i>0,167</i>	<i>2</i>

<sup>2</sup> La Ordenanza Metropolitana No. 001, “Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito”, publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 902, de 7 de mayo de 2019, en su Disposición Derogatoria, estableció lo que sigue: “Deróguense todas las Ordenanzas que se detallan en el cuadro adjunto (Anexo Derogatorias), con excepción de sus disposiciones de carácter transitorio hasta la verificación del efectivo cumplimiento de las mismas; y, sin perjuicio de la continuación de los procedimientos iniciados al amparo de las normas descritas en el anexo derogatorias, hasta su culminación conforme la norma vigente al momento de su inicio”. Dentro del cuadro denominado Anexo Derogatorias se encuentran referidas las ordenanzas metropolitanas No. 79, 91 y 139.

<sup>3</sup> La última codificación de la Ordenanza Metropolitana No. 001, “Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito”, fue publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 1615, de 14 de julio de 2021.

*b. Predios destinados a actividades preferentemente económicas y de servicios:*

<i>Categorías</i>	<i>Sector</i>	<i>Tarifa mensual en USD.</i>	<i>Tarifa anual en USD.</i>
<i>Primera</i>	<i>1, 2, 3</i>	<i>2,500</i>	<i>30</i>
<i>Segunda</i>	<i>4, 5, 6</i>	<i>2,000</i>	<i>24</i>
<i>Tercera</i>	<i>7, 8, 9</i>	<i>1,500</i>	<i>18</i>

*No estarán sujetos al pago de la tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana, las personas de la tercera edad que reúnan las condiciones fijadas por el artículo 14 de la Ley del Anciano, los jubilados y los discapacitados, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito.*

*art. 1541.- Área rural.- La tarifa anual de la tasa por los servicios de seguridad ciudadana en el área rural o suburbana será de USD 2,00; y, para los predios destinados a actividades preferentemente económicos y de servicios en éstas áreas será de USD 4,00.*

*art. 1542.- Régimen de propiedad horizontal.- Para el cobro de la tasa por servicios de seguridad ciudadana a los propietarios de inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal, se tomará en cuenta únicamente la unidad principal y no las complementarias, tales como parqueaderos, bodegas, secaderos, lavanderías, jardines, patios, balcones o terrazas.*

*art. 1543.- Plan de prevención de la inseguridad y violencia en el Distrito Metropolitano de Quito.- Los recursos provenientes de esta tasa de seguridad ciudadana serán administrados por la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana y se destinarán al financiamiento del Plan del Prevención de la Inseguridad y Violencia en el Distrito Metropolitano de Quito, acorde a las directrices establecidas por la Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad.*

*art. 1544.- Exoneración especial.- Quedan exonerados del pago de la tasa de seguridad los propietarios de inmuebles, a cuyo cargo o cuidado se encuentren personas con discapacidad, para lo cual presentarán la respectiva certificación otorgada por las entidades públicas competentes sobre la materia.*

### **III. Pretensión y Fundamentos**

#### **3.1 Demanda de acción pública de inconstitucionalidad**

- Los accionantes, José Julián Semanate y María Lorena Narváez Espinosa, inician su demanda, con citas de distintos autores, buscando definir y distinguir la tasa y el impuesto, en tal sentido señalan que: “(...) *El autor ecuatoriano, Dr. Robert Blacio Aguirre, en su artículo ‘El Tributo en el Ecuador’, define a la Tasa como ‘una prestación en dinero que debe pagar el contribuyente pero únicamente cuando recibe la realización de un servicio efectivamente prestado por el ente recaudador, ya sea en su persona o en sus bienes (...) La tasa no es un impuesto, sino el pago que una persona realiza por la utilización de un servicio, por tanto, si el servicio no es utilizado, no existe obligación de pagar (...) Mientras el impuesto es de obligatorio pago por todos los*

*contribuyentes, la tasa la pagan solo para aquellas personas que hagan uso de un servicio, por tanto, no es obligatorio (...)*”.

- 12.** Seguidamente refieren los accionantes que, la forma de cobro de la tasa de seguridad se asemeja más al cobro de un impuesto pues: *“1. Se paga con carácter obligatorio. 2. Es para todos los dueños de predios del Distrito Metropolitano de Quito, y 3. Se cobra a todos hagan o no uso del servicio”*.
- 13.** Asimismo, señalan los accionantes que: *“(...) el servicio prestado deberá ser divisible y medible. La propia naturaleza de la Seguridad, nos señala lo absurdo (sic) pretender dividir y medir aquel servicio, pues de este concepto se desprenden tan solo percepciones de seguridad e inseguridad y no existe un mecanismo real de medida y división del Servicio. Por lo tanto, de la ausencia de tales elementos, (...) resulta cada vez más obvio, que tal servicio no es el que correspondería al cobro de una tasa”*.
- 14.** De igual forma refieren el texto de los artículos 132 y 301 de la Constitución y alegan que: *“(...) la ordenanza demandada proviene de una actividad del Municipio que excede las facultades conferidas a ésta (sic) por la Constitución puesto que bajo la figura de tasa se pretende recaudar un impuesto (...) al no ofrecer ningún servicio a la ciudadanía (...) De esta manera la mal llamada Tasa de Seguridad Ciudadana contraviene las normas constitucionales y principios tributarios de reserva de ley estipulados en los artículos 132 y 301 de la Constitución (sic) y en consecuencia por atentar al principio de Legalidad, al denominar equivocadamente tasa a un verdadero impuesto a través de una norma que incluso es jerárquicamente inferior según lo establece el Art. 425 de la Constitución(...)*”.
- 15.** Añaden que: *“(...) es sólo el Estado central quien tiene competencias en temas de seguridad, inhabilitando al Municipio que cree supuestas ‘tasas’ para el ejercicio de una competencia que es indudablemente es (sic) indelegable. Por lo que (...) viola el artículo 261 de la Constitución”*.
- 16.** Finalmente, señalan que: *“el artículo 53 de la Constitución determina que las empresas que prestan servicios públicos deberán tener sistemas de medición respecto a los servicios que presten. Además que determina la responsabilidad que tendrá el Estado, por la falta de prestación de servicios pagados, lo cual podrá constituir un caso de negligencia”*.
- 17.** Con estos antecedentes, los accionantes, solicitan que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de: *“(...)’La Tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana’ regulada por la Ordenanza Municipal No. 79, publicada en el Registro Oficial No. 735 del 31 de Diciembre de 2002, la reforma introducida por la Ordenanza Municipal No.91, publicada en el RO No. 121 de 9 de julio de 2003; y las modificaciones incorporadas por la Ordenanza Municipal No.139, publicada en el RO No. 530 de 23 de Febrero de 2005, por la cual se crea la denominada Tasa. La Ordenanza Reformatoria No. 169, publicada en el Registro Oficial 202 de 3 de febrero de 2006, a la Tasa de Seguridad Ciudadana”*.

### **3.2 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.**

18. El 11 de septiembre de 2020, el abogado Teo Balarezo Cueva, Subprocurador Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en adelante “Municipio de Quito”, presentó por escrito los argumentos vertidos en la audiencia pública.
19. En primer lugar, señala que: *“Las Ordenanzas que regulan la tasa de servicios de seguridad ciudadana respecto a las cuales se propuso la Acción fueron derogadas por el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (...) publicado en el Registro Oficial [Edición Especial] Nro. 902 de 7 de mayo de 2019. En ese sentido, al no ser parte del ordenamiento jurídico las Ordenanzas en contra de las que se propuso la Acción, la Corte Constitucional deberá, en su sentencia, desechar la Acción propuesta”*.
20. Seguidamente, el Municipio de Quito articula sus argumentos sobre la constitucionalidad de la tasa de seguridad de la siguiente forma:
  - a. Haberse expedido en ejercicio de las facultades legislativas previstas por el régimen jurídico para el GAD DMQ, en especial, de la facultad o potestad tributaria para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales;
  - b. Devenir de una competencia de protección dentro de una circunscripción asignada de acuerdo al régimen jurídico aplicable; y,
  - c. Establecer un hecho generador vinculado a la prestación de un servicio público efectivo y divisible, exigido en el ejercicio de la potestad tributaria del GAD DMQ.

#### **Haberse expedido en ejercicio de facultades legislativas del GAD DMQ.**

21. El Municipio de Quito indica que: *“(...) la Constitución estableció un modelo de Estado cuyo gobierno se ejerce de forma descentralizada y planificada. (...) En esta medida, la organización territorial del Estado está conformada por distintos niveles de gobierno (...) por mandato constitucional del art. 273, la descentralización de competencias y su correspondiente asunción por parte de los GAD, conlleva la transferencia de recursos suficientes y necesarios para su ejercicio y gestión. Por ello, la Constitución establece las bases del esquema de recursos financieros de titularidad de los GAD, para el ejercicio de las competencias descentralizadas. En concreto, según los principios de subsidiaridad, solidaridad y equidad, este esquema de recurso se compone de (i) los recursos financieros propios (en general, por vía de autogestión y recaudación tributaria); y, (ii) participación en las rentas del Estado (en lo principal, por vía de asignaciones presupuestarias)”*.



22. Señala asimismo que, a partir de la disposición del artículo 239 de la Constitución, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), se encarga de regular el proceso de autonomías y descentralización, previsto en la Constitución.
23. En relación a lo anterior refiere que, el artículo 5 del COOTAD define a la autonomía como un “(...) *derecho y capacidad efectiva ‘para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes’*. Además, el artículo referido aborda la autonomía en sus distintas dimensiones (i) política, (ii) administrativa y, (iii) financiera”.
24. Asimismo, alega que: “*Para el ejercicio de las competencias descentralizadas de los GAD, su gestión, el cumplimiento de sus fines y la observancia del derecho y garantía de la autonomía, en particular la financiera, el Título VI del COOTAD, regula los recursos financieros de los GAD. En particular, el art. 163 del COOTAD prevé que los GAD (i) generarán sus propios recursos financieros y, (ii) ‘como parte del Estado, participarán de sus rentas’, según los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial*”.
25. Señala que: “*La facultad normativa tributaria de los GADs comporta la creación, modificación, exoneración y supresión, mediante ordenanza de tasas y de contribuciones especiales de mejoras (potestad tributaria seccional) y, de regulación de impuestos, únicamente en los elementos cualitativos o cuantitativos habilitados legalmente (...) Para el ejercicio de la facultad normativa tributaria, en relación con tasas y contribuciones especiales de mejoras, de acuerdo con el núm 5. del art. 264 y art. 266 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, pueden (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. De conformidad con el art. 266 ibídem, los gobiernos autónomos distritales, tienen las mismas competencias que los municipales. En particular, el art. 87 letra c) del COOTAD determina como competencia del Concejo Metropolitano, la de crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que se presta y obras que se ejecute*”.
26. Finaliza esta sección indicando que: “(...) (i) *se requiere de un acto normativo de categoría de ordenanza para la creación, modificación o extinción de tasas o contribuciones especiales o de mejora; y, (ii) el Concejo Metropolitano es el órgano competente para instrumentar, a través del correspondiente procedimiento establecido la modificación de tasas y contribuciones especiales en el ámbito de los servicios que presta el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito*”.

**Devenir de una competencia de protección dentro de la circunscripción asignada de acuerdo al régimen jurídico aplicable.**

27. El Municipio de Quito transcribe el texto del artículo 226 de la Constitución y señala que “(...) *las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad*

*estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. (...) En lo que atañe a la protección integral de los cantones y distritos metropolitanos, en general, a nivel constitucional, el art. 393 de la Constitución determina que (i) el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos; y, (ii) la planificación y aplicación de las políticas se encarga a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno”.*

- 28.** Precisa que: *“A nivel infraconstitucional, el COOTAD y el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público («COESCOP»), regulan la labor complementaria a la seguridad integral que brinda el Estado a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.(...)En particular, el COOTAD, en el art. 84 letra j, establece como funciones del GAD metropolitano, la implementación de sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales, incluyendo la conformación de consejos (sic) cantonales y redes de protección de derechos de grupos de atención prioritaria, y la creación y coordinación de los consejos de seguridad ciudadana metropolitanos, con la participación de la Policía Nacional, comunidad, y otros organismos relacionados con la materia de seguridad”.*
- 29.** Asimismo indica que: *“El COESCOP, en el art. 218 reconoce que los GADs metropolitanos y municipales, por medio de sus entidades complementarias de seguridad, desarrollan operaciones relacionadas con el control del espacio público; prevención, detección, disuasión e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y respuesta ante desastres y emergencias; con la finalidad de realizar una adecuada gestión de riesgos y promover una cultura de paz, colaborando al mantenimiento de la seguridad integral de la sociedad y del Estado. (...) En complemento, el art. 244 del COESCOP, prevé que las facultades locales de rectoría, planificación, regulación, gestión y control de las entidades complementarias de seguridad son de competencia de los GADs municipales y metropolitanos, las que se enmarcarán, en lo relevante, en las normas establecidas por el órgano rector nacional”.*
- 30.** Finalmente indica que *“(...) la seguridad pública, de acuerdo con el art. 4 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado («LSPE»), se rige, entre otros, por el principio de complementariedad, por el que, la seguridad pública es responsabilidad del Estado en su generalidad. Es así que los GADs, como se dijo, por medio de sus entidades complementarias de seguridad, desarrollan operaciones relacionadas con el control del espacio público; prevención, detección, disuasión e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y respuesta ante desastres y emergencias; con la finalidad de realizar una adecuada gestión de riesgos y promover una cultura de paz, colaborando al mantenimiento de la seguridad integral de la sociedad y del Estado”.*

**Establecer un hecho generador vinculado a la prestación de un servicio público efectivo y divisible.**

31. El Municipio de Quito, señala que: *“(...) Nuestro ordenamiento jurídico no contiene una definición de tasa, por lo que, para definirla es necesario acudir a la doctrina y jurisprudencia especializada (...) La Corte Constitucional, en la Sentencia Nro. 003-09-SIN-CC, caso Nro. 0021- 09-IA, sostuvo, en general, que la tasa «es un tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal» y señaló que «entre los elementos de la tasa, además de la competencia del órgano que las emite, se encuentra la prueba de la prestación» (...) tomando como referencia a Valdés Costa, la Corte, enlista las siguientes: (i) divisibilidad, (ii) naturaleza jurídica; (iii) funcionamiento efectivo; (iv) ventaja; (v) voluntad; y, (vi) destino de la recaudación”.*
32. Asimismo refiere que: *“(...) La Tasa (vigente) por servicios de seguridad ciudadana se adecúa a los elementos esenciales y características diferenciadoras mencionadas (...) Los servicios prestados son divisibles, en el sentido que las personas beneficiadas por ellos se identifican por su calidad de propietarias de bienes inmuebles destinados a la vivienda o a actividades económicas (art. III.5.232 del Código Municipal). (...) La prestación del servicio es efectiva, puesto que los servicios de seguridad se ejecutan a través de las diversas actuaciones, actividades, programas, proyectos y demás acciones que realiza la EP EMSEGURIDAD (...) En relación a la exigibilidad de la Tasa, nace del poder de imperio del Estado y no de ningún elemento contractual, en particular se origina en un acto normativo del GAD DMQ, expedido dentro del marco de sus competencias” (énfasis en el original).*
33. Enfatiza que: *“(...) El Municipio, dentro del marco de sus competencias, en relación a la protección integral, a través de la Tasa se han implementado, sistemas y políticas de protección integral en la ciudad que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos, ha formulado y ejecutado políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana. Ello no se contrapone o invalida en forma alguna la competencia exclusiva del gobierno central establecida en el núm.1 del art. 261 de la Constitución que se refiere a la defensa nacional, protección interna y orden público, relacionada, en específico, a las funciones y atribuciones que ejercitan las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional sobre la base de la Ley Orgánica de Defensa Nacional y Ley de Seguridad Pública y del Estado (...)”.*
34. Finalmente, concluye que: *“Sobre la base de lo indicado en los párrafos y apartados anteriores, no habría vulnerado en forma alguna la Constitución, ni particularmente sus arts. 82, 132, 261, 301 y 425”.*

**3.3 Posición de la Procuraduría General del Estado (“PGE”)**

35. La Procuraduría General del Estado mediante escrito de 3 de mayo del 2013 manifestó que al solicitar la inconstitucionalidad de la normativa que establece la tasa de seguridad ciudadana para el Distrito Metropolitano de Quito, se desconoce el deber del Estado y

de los Gobiernos Seccionales Autónomos de garantizar la seguridad humana a través de las políticas y acciones integradas, como lo establece el artículo 393 de la Constitución.

36. Afirma que la demanda presentada no tiene argumentos claros sobre la inconstitucionalidad solicitada, de ninguna manera justifica la solicitud de control abstracto de la constitucionalidad ya que no demuestra la incompatibilidad contra norma expresa y tampoco especifica que dichas normas contravengan alguna disposición constitucional o violen algún derecho o principio constitucional, al contrario el espíritu de las normas impugnadas es garantizar la seguridad de la ciudadanía, en pro al mandato constitucional que garantiza a sus habitantes el derecho a la seguridad.
37. Confunde las definiciones de seguridad ciudadana con defensa nacional, protección interna y orden público, que si bien es cierto corresponde al Estado Central, esto no significa que los Gobiernos Seccionales Autónomos no puedan ejecutar planes, proyectos y programas cuyo objetivo sea la seguridad ciudadana, conforme el artículo 54 del COOTAD.
38. Finalmente refiere que los fundamentos de la demanda atacan la forma en la que se ha publicado la tasa por servicios de seguridad ciudadana, por lo que en observancia de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 78 de la LOGJCC la demanda de inconstitucionalidad debía proponerse hasta un año a partir de su publicación, habiendo transcurrido en la causa cinco años contados a partir de la publicación de la última reforma de la norma impugnada, el derecho de los accionantes ha caducado.

### **3.4. Amicus curiae presentados en la causa.**

#### **3.4.1. Martín Francisco Páez Córdova**

39. En su calidad de *amicus curiae* señala que el tributo impugnado mediante esta acción, no cumple con los parámetros establecidos tanto en doctrina, como en jurisprudencia, para considerarse una tasa, ya que no está individualizada la prestación del servicio.
40. Agrega que al no recibir una contraprestación del servicio como tal, perdería su esencia de tasa y debería denominarse impuesto, y como tal debía haberse creado mediante ley. Por el contrario, al ser un tema de seguridad ciudadana, la competencia la ejerce el Estado Central.

#### **3.4.2. Adriana Paola Pimentel Llerena y Pedro Gómez de la Torre**

41. En su calidad de *amicus curiae* señalan que según dispone el artículo 163 de la Constitución quienes atenderán y brindarán seguridad ciudadana son los miembros de la Policía Nacional, seguidamente refiere el contenido del artículo 23 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que define a la seguridad ciudadana como una política de Estado, cuyo fin es la prevención y disminución de la delincuencia, los municipios en su calidad de gobiernos autónomos descentralizados, únicamente se encargarían de coordinar dicha actividad en función del artículo 31 del COOTAD.

42. Sobre lo anterior, consideran que el Municipio de Quito se encuentra tomando atribuciones que no le han sido conferidas, más allá de la ordenanza impugnada. La competencia que tiene el Estado Central sobre el tema de la seguridad es indelegable.

### 3.4.3. EP EMSEGURIDAD

43. El 13 de marzo de 2020, Adrián Daniel Haro Haro, gerente general de la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, en adelante “EP EMSEGURIDAD”, compareció en la causa y señaló que su representada *“(...) sucede jurídicamente a la Empresa Municipal de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, EMSEGURIDAD –Q y a CORPOSEGURIDAD, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, operativa y financiera, responsable de dar apoyo y soporte logístico a entidades de derecho público y privado, para la prevención de la violencia, para la seguridad humana, la gestión de riesgos y la convivencia ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito”*.
44. La EP EMSEGURIDAD señala que *“(...) el Código Municipal para el Distrito Metropolitano (...) establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito metropolitano de Quito, la cual será administrada por la EP EMSEGURIDAD (...) La tasa de servicios para seguridad ciudadana establecida en el artículo III.5.232, señala que su objetivo está enfocado para el beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito metropolitano de Quito, es así que, se ha definido en la misma ordenanza cobros en proporción a su destino y utilización y tomando en cuenta criterios de acciones afirmativas para las personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, las cuales no están sujetos (sic) al pago de la tasa”*.
45. La EP EMSEGURIDAD señala que administra la tasa de seguridad acorde a las directrices emitidas por la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio de Quito, las cuales se plasman en la ejecución de los siguientes proyectos:

*“3.1 Prevención y convivencia pacífica, cuyo objetivo es promover la participación ciudadana para la ejecución conjunta de acciones en los espacios públicos de los barrios del D.M.Q (...) Entre las principales actividades ejecutadas en este proyecto tenemos: La implementación de sistemas de video vigilancia en el DMQ (...)mantenimiento de servicios de conectividad en espacios Públicos y sistema de transporte público (...) Diseños y estudios para recuperación de espacios públicos (...) Diseño y Construcción de Centros de Equidad y Justicia (...) Sensibilización, capacitación y difusión para la prevención del consumo de adolescentes y jóvenes a ser impartidas en la programación de las Fiestas de Quito. 3.2 Prevención de la violencia intrafamiliar, género, maltrato infantil y violencia sexual (...) 3.3. Apoyo logístico, cuyo objetivo es garantizar el funcionamiento y operación de las entidades municipales y demás entidades que son parte del Sistema Integrado de Seguridad; entre las principales actividades de este proyecto se contemplan: (...) Bienes y servicios para el funcionamiento del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano (...) Mantenimiento de la infraestructura eléctrica y tecnológica del Sistema integrado de*

*Seguridad (...) Enlaces de datos para el ECU 911.(...) Bienes y servicios entregados para uso de la Policía Nacional (...) y, servicio de telecomunicaciones para la conectividad de enlaces para 23 UPCs, en las cuales se encuentran operando las alarmas comunitarias instaladas por la empresa”.*

46. Finalmente señala que “(...) las actividades que realiza la EP EMSEGURIDAD con cargo a la tasa de seguridad se destinan al financiamiento del Plan de Prevención de la Inseguridad y Violencia en el Distrito Metropolitano de Quito, lo cual es un fin constitucionalmente válido, conforme lo dispuesto en los artículos 3 numeral 8, y 393 de la Constitución de la República del Ecuador”.

#### **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte**

##### **4.1 Competencia**

47. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, conforme al artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución; los artículos 75, 76, 90 y 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, los artículos 71, 72 y 75 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

##### **4.2 Consideraciones previas**

48. Esta Corte verifica que, la Ordenanza Metropolitana No. 79, con las reformas introducidas en las Ordenanzas Metropolitanas números 91 y 139, fue derogada expresamente por la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito de 7 de mayo de 2019, por lo que dejó de integrar el ordenamiento jurídico ecuatoriano. En tanto que, el contenido de la Ordenanza Metropolitana No. 169 reformativa de la Ordenanza Metropolitana No. 79, no fue incluido en aquella codificación, ni en la actual codificación del Código Municipal de 14 de julio de 2021.
49. En razón de lo anterior, corresponde a este organismo verificar si en la actual normativa, persiste el contenido de los artículos originalmente demandados como inconstitucionales, conforme lo determina el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC<sup>4</sup>, para lo cual se sistematizará el contenido de las normas referidas, de la siguiente forma:

---

<sup>4</sup> El artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, dispone lo que sigue: “Artículo. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios (...) 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.

<b>Ordenanzas Metropolitanas</b>	<b>Código Municipal para el D.M. de Quito</b>																																																																												
<p><b>Ordenanza Municipal No. 79 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial n° 735 del 31 de diciembre del 2002</b></p> <p>Art. 1 Incorpórese al Capítulo XI, al Título II del Libro Tercero del Código Municipal el siguiente texto:</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO XII DE LAS TASAS POR SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA</b></p> <p>Art. III.130.a.- LA TASA. - Se establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito. La tasa se pagará de acuerdo con las siguientes tarifas a partir del 2003 <u>y se ajustará para los próximos años de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor Urbano (IPCU) establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC al 30 de noviembre del año anterior:</u></p> <p>a) Predios destinados preferentemente a vivienda:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th><b>Sector</b></th> <th><b>Tarifa mensual en USD.</b></th> <th><b>Tarifa anual en USD.</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>2,250</td><td>27</td></tr> <tr><td>2</td><td>1,917</td><td>23</td></tr> <tr><td>3</td><td>1,583</td><td>19</td></tr> <tr><td>4</td><td>1,250</td><td>15</td></tr> <tr><td>5</td><td>1,000</td><td>12</td></tr> <tr><td>6</td><td>0,750</td><td>9</td></tr> <tr><td>7</td><td>0,500</td><td>6</td></tr> <tr><td>8</td><td>0,333</td><td>4</td></tr> <tr><td>9</td><td>0,167</td><td>2</td></tr> </tbody> </table> <p>b) Predios destinados a actividades preferentemente económicas y de servicios:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th><b>Categorías</b></th> <th><b>Sector</b></th> <th><b>Tarifa mensual en USD.</b></th> <th><b>Tarifa anual en USD.</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>Primera</b></td> <td>1, 2, 3</td> <td>2,500</td> <td>30</td> </tr> </tbody> </table>	<b>Sector</b>	<b>Tarifa mensual en USD.</b>	<b>Tarifa anual en USD.</b>	1	2,250	27	2	1,917	23	3	1,583	19	4	1,250	15	5	1,000	12	6	0,750	9	7	0,500	6	8	0,333	4	9	0,167	2	<b>Categorías</b>	<b>Sector</b>	<b>Tarifa mensual en USD.</b>	<b>Tarifa anual en USD.</b>	<b>Primera</b>	1, 2, 3	2,500	30	<p>Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 1615 de 14 de julio de 2021.</p> <p style="text-align: center;"><b>LIBRO III DEL EJE ECONÓMICO LIBRO III.5 PRESUPUESTO, FINANZAS Y TRIBUTACIÓN TITULO IV DE LAS TASAS CAPÍTULO VII DE LA TASA POR LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA</b></p> <p>art. 1540- La tasa.- Se establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito. La tasa se pagará de acuerdo con las siguientes tarifas a partir del 2003.</p> <p>a. Predios destinados preferentemente a vivienda:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th><b>Sector</b></th> <th><b>Tarifa mensual en USD.</b></th> <th><b>Tarifa anual en USD.</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>2,250</td><td>27</td></tr> <tr><td>2</td><td>1,917</td><td>23</td></tr> <tr><td>3</td><td>1,583</td><td>19</td></tr> <tr><td>4</td><td>1,250</td><td>15</td></tr> <tr><td>5</td><td>1,000</td><td>12</td></tr> <tr><td>6</td><td>0,750</td><td>9</td></tr> <tr><td>7</td><td>0,500</td><td>6</td></tr> <tr><td>8</td><td>0,333</td><td>4</td></tr> <tr><td>9</td><td>0,167</td><td>2</td></tr> </tbody> </table> <p>b. Predios destinados a actividades preferentemente económicas y de servicios:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th><b>Categorías</b></th> <th><b>Sector</b></th> <th><b>Tarifa mensual en USD.</b></th> <th><b>Tarifa anual en USD.</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>Primera</b></td> <td>1, 2, 3</td> <td>2,500</td> <td>30</td> </tr> </tbody> </table>	<b>Sector</b>	<b>Tarifa mensual en USD.</b>	<b>Tarifa anual en USD.</b>	1	2,250	27	2	1,917	23	3	1,583	19	4	1,250	15	5	1,000	12	6	0,750	9	7	0,500	6	8	0,333	4	9	0,167	2	<b>Categorías</b>	<b>Sector</b>	<b>Tarifa mensual en USD.</b>	<b>Tarifa anual en USD.</b>	<b>Primera</b>	1, 2, 3	2,500	30
<b>Sector</b>	<b>Tarifa mensual en USD.</b>	<b>Tarifa anual en USD.</b>																																																																											
1	2,250	27																																																																											
2	1,917	23																																																																											
3	1,583	19																																																																											
4	1,250	15																																																																											
5	1,000	12																																																																											
6	0,750	9																																																																											
7	0,500	6																																																																											
8	0,333	4																																																																											
9	0,167	2																																																																											
<b>Categorías</b>	<b>Sector</b>	<b>Tarifa mensual en USD.</b>	<b>Tarifa anual en USD.</b>																																																																										
<b>Primera</b>	1, 2, 3	2,500	30																																																																										
<b>Sector</b>	<b>Tarifa mensual en USD.</b>	<b>Tarifa anual en USD.</b>																																																																											
1	2,250	27																																																																											
2	1,917	23																																																																											
3	1,583	19																																																																											
4	1,250	15																																																																											
5	1,000	12																																																																											
6	0,750	9																																																																											
7	0,500	6																																																																											
8	0,333	4																																																																											
9	0,167	2																																																																											
<b>Categorías</b>	<b>Sector</b>	<b>Tarifa mensual en USD.</b>	<b>Tarifa anual en USD.</b>																																																																										
<b>Primera</b>	1, 2, 3	2,500	30																																																																										

Categorías	Sector	Tarifa mensual en USD.	Tarifa anual en USD.	Segunda	4, 5, 6	2,000	24	
				Tercera	7, 8, 9	1,500	18	
<b>Primera</b>	1, 2, 3	2,500	30	<p>No estarán sujetos al pago de la tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana, las personas de la tercera edad que reúnan las condiciones fijadas por el artículo 14 de la Ley del Anciano, los jubilados y los discapacitados, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>art. 1541.- Área rural.- La tarifa anual de la tasa por los servicios de seguridad ciudadana en el área rural o suburbana será de USD 2,00; y, para los predios destinados a actividades preferentemente económicas y de servicios en éstas áreas será de USD 4,00.</p> <p>art. 1542.- Régimen de propiedad horizontal.- Para el cobro de la tasa por servicios de seguridad ciudadana a los propietarios de inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal, se tomará en cuenta únicamente la unidad principal y no las complementarias, tales como parqueaderos, bodegas, secaderos, lavanderías, jardines, patios, balcones o terrazas.</p> <p>art. 1543.- Plan de prevención de la inseguridad y violencia en el Distrito Metropolitano de Quito.- Los recursos provenientes de esta tasa de seguridad ciudadana serán administrados por la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana y se destinarán al financiamiento del Plan del Prevención de la Inseguridad y Violencia en el Distrito Metropolitano de Quito, acorde a las directrices establecidas por la Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad.</p> <p>art. 1544.- Exoneración especial.- Quedan exonerados del pago de la tasa de seguridad los propietarios de inmuebles, a cuyo cargo o cuidado se encuentren personas con discapacidad, para lo cual presentarán la respectiva certificación otorgada por las</p>				
<b>Segunda</b>	4, 5, 6	2,000	24					
<b>Tercera</b>	7, 8, 9	1,500	18					
<p><u>Art. III.130.b.- DEL FONDO ESPECIAL DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA E INSEGURIDAD CIUDADANA.- Se crea el Fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadana, al cual se destinan los valores recaudados por concepto de tasa por los servicios de Seguridad Ciudadana, determinados en el artículo anterior que serán prestados a través de la Corporación Metropolitana de seguridad y Convivencia Ciudadana la que administrará dicho fondo.</u></p>								



	<u>entidades públicas competentes sobre la materia.</u>
<p><b>Ordenanza Metropolitana No. 91 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 121 de 09 de julio del 2003</b></p> <p>Art. 1.- Al final del artículo II.130.a, se incluirá otro inciso que dirá: “No estarán sujetos al pago de la tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana, las personas DE LA TERCERA EDAD que reúnan las condiciones fijadas por el Art. 14 de la Ley del Anciano, LOS JUBILADOS Y LOS DISCAPACITADOS, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p><u>DISPOSICIÓN TRANSITORIA.-</u> <u>Las personas DE LA TERCERA EDAD, LOS JUBILADOS Y LOS DISCAPACITADOS, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito, quienes hayan cancelado el valor de la mencionada tasa correspondiente al año 2003, darán a conocer este particular por escrito, a la Dirección Financiera Tributaria, a fin de que este valor sea considerado como pago anticipado del Impuesto Predial por los años venideros.</u></p> <p><u>DISPOSICIONES FINALES.-</u> <u>PRIMERA.- Se notificará de esta reforma a las entidades y organismos municipales encargados de su recaudación.</u> <u>SEGUNDA.- La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.</u></p>	
<p><b>Ordenanza Metropolitana No. 0139 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 530 de 23 de febrero del 2005</b></p> <p>Art. 1.- En el artículo III.130.a del Código Municipal, suprimase lo siguiente: “...y se ajustará para los próximos años de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor Urbano (IPCU) establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC al 30 de noviembre del año anterior”.</p> <p><u>DISPOSICIÓN GENERAL</u></p>	

<p><u>Esta reforma tendrá aplicación a partir del año 2004 incluido, por lo que se mantendrán también para el año 2005 las tarifas anuales fijadas en las tablas del artículo III.130.a del Concejo Municipal, mientras el Concejo Metropolitano no las modifique mediante la respectiva Ordenanza.</u></p>	
<p><b>Ordenanza Metropolitana No. 0169 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 202 de 3 de febrero del 2006</b></p>	
<p><u>La Ordenanza Metropolitana reformativa al Art. III.130.a de la Ordenanza N° 0079, reformada por las ordenanzas metropolitanas n° 0091 y N° 0139, del Código Municipal relacionado con la tasa por servicios de seguridad ciudadana.</u></p>	
<p><u>Art. 1.- Manténgase el sistema catastral de clasificación de los predios urbanos de nueve sectores socio económicos, conforme fueron considerados para la determinación del impuesto predial urbano del año 2005, para efectos de la determinación de los valores a pagar por concepto de tasa por servicios de seguridad ciudadana por el año 2006.</u></p>	
<p><u>Art. 2.- Los valores determinados por concepto de tasa por servicios de seguridad ciudadana serán recaudados por la Municipalidad conjuntamente con el impuesto predial urbano correspondiente al año 2006.</u></p>	
<p><u>Art. 3.- La presente ordenanza entrará en vigencia a partir del primero de enero del 2006, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.”</u></p>	

50. Comparado el contenido de estas normas se evidencia que las normas originalmente demandadas: artículo II.130.b de la Ordenanza Metropolitana No. 79; Disposición Transitoria y Disposiciones Finales de la Ordenanza Metropolitana No. 91; Disposición General de la Ordenanza Metropolitana No. 139 ; y los artículos 1,2 y 3 de la Ordenanza Metropolitana No. 169, ya no constan en la normativa municipal vigente, y por su contenido no tienen capacidad para surtir efectos en la actualidad, ni tienen la posibilidad de lograr que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejaron de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo.<sup>5</sup> Es decir, que carecen de efectos ulteriores respecto de los cuáles proceda un análisis de la Corte.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 29-16-IN/21, de 21 de julio de 2021, párrafo 20.

51. En tanto que, el artículo III.130.a de la Ordenanza No. 79 con las reformas introducidas en el artículo 1 de la Ordenanza No. 91 y en el artículo 1 de la Ordenanza Metropolitana No. 139, se encuentra reproducido en el artículo 1540 de la actual codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por lo que se identifica que subsiste el contenido de una de las normas cuya inconstitucionalidad se demandó originalmente, lo cual permitiría realizar un análisis de constitucionalidad extendido. Es decir, que se configura el principio de unidad normativa<sup>6</sup>, por lo que se procede a realizar el análisis de constitucionalidad de la norma referida.
52. En función a los fundamentos de las pretensiones, expuestos en los párrafos 11 al 17 *supra*, se formulan los siguientes problemas jurídicos:
- ¿El artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, transgrede las normas constitucionales que establecen la competencia del gobierno central para regular la seguridad pública?
  - ¿El artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, vulnera los principios de legalidad y de reserva de ley?
  - ¿El artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contraviene lo previsto en el artículo 53 de la Constitución?

#### 4.3 Resolución de los problemas jurídicos

##### 4.3.1 ¿El artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, transgrede las normas constitucionales que establecen la competencia del gobierno central para regular la seguridad pública?

53. Los accionantes alegan que las normas impugnadas contravienen el artículo 261 de la Constitución, que establece: “*Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público*”.
54. Al respecto es preciso señalar que el artículo 3 número 8 de la Constitución de la República, establece como un deber primordial del Estado, en general, “*8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral*”. Esta disposición constitucional se refiere a toda la organización estatal de modo integral, es decir, todas las entidades públicas deben coadyuvar a que se asegure la protección de las personas y sus bienes, acorde a su ámbito de competencias.
55. Asimismo, el propio texto constitucional en su artículo 260 establece que: “*Art. 260.- 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*”, en tanto que, el artículo

---

<sup>6</sup> Artículo 76, numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

393 dispone: “Art. 393.- *El Estado garantizará la seguridad humana través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encarga a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno*”. (Énfasis añadido).

56. En este sentido, las normas constitucionales referidas son claras en determinar que la seguridad es un deber primordial del Estado, en general; que el ejercicio de competencias exclusivas, como la protección interna, no excluye el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de un servicio público y actividades de colaboración y complementariedad a los diferentes niveles de gobierno, que incluye a los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), en específico los municipales; y que, en el caso específico de las políticas de seguridad humana, tampoco excluye que la planificación y aplicación de las mismas se encargue a estos niveles de gobierno.
57. En casos similares, en los que se ha cuestionado que los gobiernos municipales puedan intervenir en la seguridad interna, este Organismo se ha pronunciado indicando que “(...) *no es posible concluir, sin más, que los gobiernos municipales están constitucionalmente prohibidos de intervenir en la seguridad interna (...) puesto que existen otras normas en sentido contrario, es decir, que hacen partícipes en forma colaborativa a los municipios de las políticas de seguridad ciudadana, así, por ejemplo, el artículo 54.n del COOTAD, que establece que son funciones del gobierno municipal crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, y el artículo 60.q del COOTAD, que atribuye al alcalde la formulación y ejecución, en forma coordinada, de las políticas locales sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana*”<sup>7</sup>.
58. Sobre lo anterior, el fallo citado ha destacado el contenido de los artículos 54 literal n<sup>8</sup> y 60 literal q<sup>9</sup> del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD). Así también podría referirse lo que establece el artículo 218 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público<sup>10</sup> (COESCOP), que prevé que las

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia No.15-14-IN/20 y acumulados, de 21 de octubre de 2020. En esta sentencia la Corte desestimó las acciones de inconstitucionalidad propuestas contra una ordenanza que estableció una tasa, por el servicio de operación, monitoreo, transmisión de datos y servicios de enlaces ejecutados por la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil.

<sup>8</sup> COOTAD, artículo 54 literal n: “Art. 54.- *Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: (...) n) 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 (...)*”.

<sup>9</sup> Ibídem, artículo 60 literal q: “Art. 60.- *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(...)*”.

<sup>10</sup> COESCOP, artículo 218: “Artículo 218.- *Naturaleza.- Las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales, son organismos con potestad pública en su respectivo ámbito de competencia, que desarrollan operaciones*

entidades de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados realizan una labor complementaria a la seguridad integral que brinda el Estado central a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

59. En tal sentido, se observa que la disposición normativa cuya inconstitucionalidad se demanda no implica el ejercicio de una competencia privativa del gobierno central, por lo que se descarta que transgreda el texto constitucional.

#### 4.3.2 ¿El artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, vulnera los principios de legalidad y reserva de ley?

60. En el presente caso, el argumento de los accionantes se ha centrado en señalar que la norma impugnada (actual art. 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito) ha configurado un tributo que no es posible llamarlo tasa debido a que no cumpliría con los requisitos que por sus características lo componen, vulnerando de esta manera los principios de legalidad y reserva de ley, en materia tributaria.
61. En tal razón, el análisis de este Organismo determinará la naturaleza jurídica del tributo contenido en la normativa demandada; y, verificará si la forma en la que se ha configurado el tributo contravendría los principios constitucionales de legalidad y reserva de ley.
62. En relación a la naturaleza jurídica de la tasa a partir de su configuración como tributo, en específico, y los caracteres que la componen, este organismo se ha pronunciado en la sentencia No. 65-17-IN/21, en los siguientes términos:

*“Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.*

*La tasa como tributo ostenta ciertas características particulares. En primer lugar, la tasa constituye una prestación y no una contraprestación. Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública; como ocurre con los precios públicos.*

---

*relacionadas con el control del espacio público; prevención, detección, disuasión e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y respuesta ante desastres y emergencias; con la finalidad de realizar una adecuada gestión de riesgos y promover una cultura de paz, colaborando al mantenimiento de la seguridad integral de la sociedad y del Estado.*

*Las entidades que regula este libro son de carácter operativo, civil, jerarquizado, disciplinado, técnico, especializado y uniformado. Estas entidades realizan una labor complementaria a la seguridad integral que brinda el Estado a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su gestión debe articularse a las políticas del Plan Nacional de Seguridad Integral”.*

*En segundo lugar, la tasa como tributo se fundamenta en el **principio de provocación y recuperación de costos**. Este principio deriva en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el **principio de equivalencia**. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera” (énfasis añadido).*

63. En virtud de lo anterior, corresponde determinar si la normativa impugnada contiene una tasa, por lo que en primer lugar debe identificarse si el hecho generador de la misma corresponde a un accionar estatal. Al respecto, el artículo 1540 del Código Municipal determina que la tasa se ha establecido para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito, servicios que en la literalidad de la norma, se circunscriben a la seguridad ciudadana de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en Quito, y que de acuerdo a la información proporcionada por la empresa EMSEGURIDAD EP incluyen la ejecución de programas, planes y proyectos que se describen en la cita constante en el párrafo 45 *supra*, relacionados con el objeto principal de la empresa pública metropolitana<sup>11</sup>, sin embargo, esta Corte considera que, aunque el accionar de la empresa pública podría corresponder a la prestación de un servicio público, el mismo debería constar claramente establecido en la norma que contiene la tasa que se cobra por el mismo, de tal forma que permita al usuario identificar el servicio que está pagando, situación que no se verifica en el contenido de la norma impugnada.
64. En relación al **principio de provocación y recuperación de costos**. De la información proporcionada por la EP EMSEGURIDAD, se desprende que, en el periodo del año 2009 hasta julio del año 2020, se recaudaron USD \$81'460.893,98 (Ochenta y un millones, cuatrocientos sesenta mil, ochocientos noventa y tres, 98/100 dólares americanos) y que en el mismo periodo, la EP EMSEGURIDAD destinó los siguientes rubros que se detallan a continuación:

---

<sup>11</sup> El artículo 192 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, establece que el objeto principal de la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana (EP EMSEGURIDAD) es: “ a. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura de los sistemas de seguridad humana, gestión de riesgos y convivencia ciudadana; b. Proporcionar servicios de logística para el desarrollo de operaciones y actividades destinadas a la ejecución de programas de seguridad y riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito, así como en situaciones declaradas de emergencia; c. Proporcionar servicios de patrocinio legal a la ciudadanía en procesos penales en asuntos vinculados con la seguridad pública; d. Administrar el Fondo Metropolitano para la Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias, de conformidad con las disposiciones emanadas por parte del Alcalde Metropolitano en circunstancias de emergencia declaradas por él; y, e. Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito de seguridad humana, gestión de riesgos y convivencia ciudadana”.

<b>Proyectos Relacionados con Temas de Seguridad y Convivencia Ciudadana</b>	<b>Total 2009-2020</b>
<b>Apoyo logístico para la seguridad</b>	32.604.962,28
<b>Atención y respuesta a emergencias y desastres</b>	9.792.348,85
<b>Centros Especializados de Prevención y Atención a Víctimas de Violencia</b>	7.793.328,33
<b>Prevención Situacional</b>	12.532.798,15
<b>Reducción de Riesgos</b>	23.173.206,00
<b>Gastos Operativos Funcionamiento de la Empresa</b>	2.936.419,03
<b>Total</b>	<b>88.833.062,64</b>

*Fuente: EP EMSEGURIDAD, Informe de Recaudación y Destino de Tasa por Servicios de Seguridad, constante a fojas 340 a 371 del expediente constitucional de la causa No. 70-11-IN.*

- 65.** De la información referida, se desprende que la recaudación por concepto de tasa por servicios de seguridad ciudadana aparentemente cumpliría con la finalidad de recuperar los costos generados por la prestación de estos servicios de seguridad ciudadana, ejecutados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de la EP EMSEGURIDAD, sin embargo, en la configuración del tributo se ha establecido una tarifa sustentada en valores fijos determinados en un cuadro sectorizado de predios ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito, que no evidencian una relación directa con el servicio público que el Municipio de Quito aduce prestar a través de la EP EMSEGURIDAD<sup>12</sup>, de tal forma que la configuración del tributo no permite a esta Corte establecer que los valores cobrados por esta tasa guarden relación con el costo de producción de los servicios de seguridad ciudadana, por lo que, no se verifica que el tributo contenido en el artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, observe el **principio de provocación y recuperación de costos**, y en consecuencia tampoco se identifica que la normativa impugnada observe el **principio de equivalencia**.

<sup>12</sup> El artículo 566 del COOTAD determina lo que sigue:

*Art. 566.- 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. Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la municipalidad o distrito metropolitano. El monto de las tasas autorizadas por este Código se fijará por ordenanza. (Énfasis añadido).*

66. En consecuencia de lo anterior, esta Corte determina que la configuración normativa del tributo contenido en el artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, tal como está presentada, no es adecuada porque en observancia del principio de legalidad en materia tributaria, la propia normativa debe plasmar los elementos esenciales de la tasa por servicios de seguridad ciudadana.
67. En este sentido, el artículo 132 número 3 de la Constitución establece que: “*Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá ley en los siguientes casos: (...) 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados*” (énfasis agregado).
68. En tanto que, el artículo 301 de la Constitución determina que: “*Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley*” (énfasis añadido).
69. Es así, que estas disposiciones constitucionales despliegan el principio de legalidad en dos ámbitos, el primero el de los impuestos, cuya creación, modificación y supresión cuenta con reserva de ley, es decir, le corresponde al Legislador; y, el segundo el de otros tributos, que al no tratarse de impuestos, pueden normarse por el órgano constitucional y legalmente competente, como es el caso de las tasas y contribuciones (estos órganos son electos democráticamente por el pueblo, por ello la doctrina se ha referido al respecto como el principio de auto imposición tributaria)<sup>13</sup>.
70. De esta forma, el principio de legalidad se implementa a través de la reserva de ley para el caso de los impuestos; en tanto que en relación a otros tributos no referidos a impuestos, es decir, tasas y contribuciones, se plasma por medio de la competencia constitucional y legal para emitir el acto normativo para el efecto.
71. El alcance de estas dos expresiones del principio de legalidad en materia tributaria, son entonces: i) reserva de ley para impuestos; y, ii) acto normativo de órgano competente para tasas y contribuciones.

---

<sup>13</sup> César Montaña Galarza, “Armonización tributaria en la Comunidad Andina”, en “Manual de Derecho Tributario Internacional”, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, p. 337-338, expone: “*los principios constitucionales de la tributación, especialmente los de legalidad y de reserva de ley son irrenunciables (...) por virtud del poder tributario como expresión de la soberanía fiscal estatal (...) no por disposición de derecho comunitario derivado...por carecer esta última del necesario sustento democrático (...) Normalmente en las Constituciones también se encuentra implícitamente otro principio que es amplio y de gran alcance: se trata del de la autoimposición*”. En virtud del principio de auto imposición tributaria, es el propio pueblo el que a través de sus representantes decide y delibera democráticamente sobre los tributos que se impone, esto a través de una ley tratándose de impuestos y de otros instrumentos tratándose de tasas y contribuciones, como es el caso de las ordenanzas emitidas por los GADs.



72. Esta segunda expresión del principio de legalidad en materia tributaria es el caso específico de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, a los que el artículo 264<sup>14</sup> número 5 de la Constitución autoriza a lo siguiente: “**Art. 264.- 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**” (énfasis añadido).
73. De lo anterior se colige que, debido al principio de legalidad no es posible la concepción de un tributo sino es mediante la emisión de una ley refiriéndose a impuestos; y, de acto normativo de órgano competente tratándose de tasas y contribuciones conforme al ámbito de sus competencias constitucionales y legales.
74. En relación a lo anterior, el artículo 186 del COOTAD<sup>15</sup>, establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales, podrán crear, modificar, exonerar o suprimir tasas dentro del ámbito de sus competencias; y, el artículo 87 literal c<sup>16</sup>, del mismo cuerpo normativo, determina que es competencia del Concejo Metropolitano, crear, modificar o extinguir tasas por los servicios que se prestan.
75. En el presente caso, la denominada “tasa por servicios de seguridad ciudadana” está contenida en el artículo 1540 de la Ordenanza Metropolitana No. 001, “Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”, expedida por el Concejo Metropolitano de Quito, que es el órgano competente del Gobierno Autónomo Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, sin embargo, al haberse determinado que la configuración normativa del tributo, tal como se ha presentado en dicha Ordenanza, no es adecuada, ya que no plasma en el propio texto normativo los elementos esenciales de la tasa por servicios de seguridad ciudadana, se concluye que la normativa demandada infringe el principio de legalidad en materia tributaria.
76. Por todo lo anteriormente señalado, el artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contraviene el principio de legalidad en materia

---

<sup>14</sup> En la Sentencia No. 003-009-SIN-CC se consideró que “*Si bien es cierto que las reglas constitucionales precedentes denotan una clara intención del constituyente respecto a que la creación, modificación y supresión de tasas y contribuciones especiales se las haga vía ordenanza en ejercicio de una atribución exclusiva de los gobiernos municipales, no es menos cierto que el ámbito de ejercicio de dichas atribuciones se circunscribe a aquellas previstas en el artículo 264 de la Constitución de la República, es decir, como consecuencia de los servicios públicos presta la Municipalidad en desarrollo de sus competencias exclusivas*”.

<sup>15</sup> COOTAD, artículo 186: “*Art. 186.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas (...) por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; el uso de bienes o espacios públicos (...)*.”

*Cuando por decisión del gobierno metropolitano o municipal, la prestación de un servicio público exija el cobro de una prestación patrimonial al usuario, cualquiera sea el modelo de gestión o el prestador del servicio público, esta prestación patrimonial será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza*”.

<sup>16</sup> *Ibidem*, artículo 87 literal c: “*Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano.- Al concejo metropolitano le corresponde: (...) c) Crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;*”

tributaria, establecido en el artículo 301 de la Constitución en su segunda expresión, esto es, que el acto normativo del órgano competente para determinar una tasa, en el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito no ha establecido en la Ordenanza respectiva, los elementos esenciales de la tasa por servicios de seguridad ciudadana.

#### **4.3.3 ¿El artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contraviene lo previsto en el artículo 53 de la Constitución?**

77. Los accionantes refieren que la normativa demandada es inconstitucional porque no prevé un sistema de medición de satisfacción conforme lo previsto en el artículo 53 de la Constitución, y para sustentar ello refieren que esto se da porque no existe un servicio efectivamente prestado.

78. El artículo 53 de la Constitución establece que:

*“Art. 53.- Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.*

*El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados”.*

79. Respecto a la alegada inexistencia de un servicio ligado a la tasa de seguridad ciudadana, en el análisis de la naturaleza jurídica del tributo se ha concluido que a pesar de que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha referido la ejecución de planes y proyectos de seguridad por parte de la EP EMSEGURIDAD, la configuración normativa del tributo no permite identificar claramente cuál es el accionar estatal vinculado a la tasa de seguridad por servicios ciudadanos, en tal sentido, al no estar plenamente determinado el accionar estatal, tampoco se evidencia que el mismo cuente con un sistema de medición de satisfacción específico, por lo cual se determina que la norma impugnada contraviene lo determinado en el artículo 53 de la Constitución.

80. Finalmente, esta Corte observa que a pesar de que el análisis constitucional se ha centrado en el contenido del artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que era la única norma que reproducía el contenido de la normativa originalmente impugnada, se identifica que la actual codificación del referido cuerpo normativo, contiene normas que desarrollan y tienen una conexión estrecha y esencial con el contenido del artículo 1540 del Código Municipal (tasa por servicios de seguridad ciudadana), así, el artículo 1541 establece la tarifa para el cobro anual de la tasa para el área rural; el artículo 1542 establece el cobro de la tasa en inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal; el artículo 1543 determina el destino de la recaudación de la tasa; y, el artículo 1544 establece exoneraciones en el cobro de la tasa por servicios de seguridad.

- 81.** De esta manera, por existir conexidad con el artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 436, numeral 3 de la Constitución y 76 numeral 9, de la LOGJCC, se declara la inconstitucionalidad por el fondo de la los artículos 1541, 1542, 1543 y 1544 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

#### **V. Efectos de la sentencia constitucional.**

- 82.** El artículo 95 de la LOGJCC establece que: *“Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”*. El mismo artículo prevé la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad *“(...)cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”*.
- 83.** De la información proporcionada por la EP EMSEGURIDAD, en la que se informa sobre el destino y uso de los valores recaudados por el cobro de la tasa por servicios de seguridad ciudadana, se desprende que, los valores que por este concepto percibe el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ascienden a la suma aproximada de siete millones de dólares por año<sup>17</sup>, los cuales se destinan al financiamiento de proyectos y planes de seguridad, que ante una expulsión inmediata de la normativa impugnada del ordenamiento jurídico, podrían tener efectos inmediatos en su financiamiento.
- 84.** En razón de lo anterior, y considerando que la recaudación de una tasa tiene incidencia directa sobre la capacidad de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y su planificación presupuestaria anual, y tomando en consideración el principio de suficiencia recaudatoria consagrado en el artículo 300 de la Constitución, esta Corte considera, al amparo de la norma citada en el párrafo precedente, que en el presente caso procede la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, por seis meses, a partir de la notificación de la sentencia. En este sentido, las normas declaradas inconstitucionales: artículos 1540, 1541, 1542, 1543 y 1544 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, perderán vigencia, una vez concluido este plazo.
- 85.** El GAD Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, durante el tiempo que resta de vigencia de las normas declaradas inconstitucionales o con posterioridad a que estas pierdan vigencia, podrá tramitar la expedición de la normativa que sustituya a la declarada inconstitucional; tal normativa deberá observar los parámetros contenidos en la presente sentencia.

---

<sup>17</sup> Fojas 342 vuelta del expediente constitucional de la causa No. 70-11-IN.

## VI. 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** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 70-11-IN**.
2. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo, **con efectos diferidos**, de los artículos 1540, 1541, 1542, 1543 y 1544 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, con efectos diferidos conforme lo previsto en el párrafo 84 de la presente sentencia.
3. Ordenar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito que, en caso de que emita normativa que sustituya las normas declaradas inconstitucionales, se plasmen los elementos esenciales de la tasa por servicios de seguridad ciudadana, guardando estricta observancia de los parámetros establecidos en esta sentencia, esto es:
  - 3.1. Que la tasa fijada por servicios de seguridad ciudadana establezca un accionar estatal determinado;
  - 3.2. Que la tarifa que se establezca por los servicios de seguridad ciudadana, responda a los costos en los que incurre el GAD para la prestación del servicio vinculado a la tasa, de tal forma que se respeten el principio de provocation y recuperación de costos y el principio de equivalencia; y,
  - 3.3. Que se establezcan mecanismos de medición de satisfacción del servicio prestado.
4. **Instar** a los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional a observar los parámetros establecidos por la presente sentencia, en el evento de que emitan ordenanzas que establezcan tasas municipales por prestación de servicios de seguridad ciudadana.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 22 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**