

UCUENCA

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

**“INCONSTITUCIONALIDAD DE LA TASA DE SEGURIDAD
CIUDADANA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. ANÁLISIS DEL
CASO - No. 70-11-IN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR”**

Trabajo de titulación previo a la
obtención del título de Abogada de los
Tribunales de Justicia de la República y
Licenciada en Ciencias Sociales

Autora:

Diana Carolina Vélez Hernández

CI: 0105605794

Correo electrónico: carolinavelezh96@hotmail.com

Tutor:

Dr. Marlon Tiberio Torres Rodas

CI: 0301504643

Cuenca, Ecuador

16-noviembre-2022

Resumen

Los ecuatorianos se encuentran inmersos en situaciones que atentan contra su seguridad. Con el pasar de los días, las ciudades se han vuelto más inseguras y peligrosas; es por ello que las entidades en la búsqueda de soluciones, crean normas que permitan una protección real. El Distrito Metropolitano de Quito, dentro de sus competencias, crea la tasa de seguridad ciudadana, que permite recaudar fondos, los mismos que son destinados a la protección. Sin embargo, en el presente caso, no existió una concordancia en la recepción de los recursos y el destino que estos tenían. La Corte Constitucional, como órgano encargado de la interpretación constitucional, procede con el análisis de las normas que se refieren a la tasa de seguridad ciudadana. Finalmente decide declarar de inconstitucional las mismas, por atentar a los derechos consagrados en la Constitución.

Palabras Claves: Acción de inconstitucionalidad. Tasa de seguridad ciudadana. Análisis de caso.

Abstract

Ecuadorians find themselves immersed in situations that threaten their security. With the passing of days, cities have become more insecure and dangerous; that is why entities in search of solutions create standards that allow real protection. The Metropolitan District of Quito, within its powers, creates the citizen security rate, which allows raising funds, the same ones that are destined for protection. However, in the present case, there was no concordance in the reception of the resources and their destination. The Constitutional Court, as the body in charge of constitutional interpretation, proceeds with the analysis of the norms that refer to the citizen security rate. Finally, it decides to declare them unconstitutional, for violating the rights enshrined in the Constitution.

Keywords: Unconstitutionality action. Citizen security rate Case analysis.

Índice

Resumen	2
Abstract.....	3
Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional	7
Cláusula de Propiedad Intelectual	8
.....	8
DEDICATORIA.....	9
AGRADECIMIENTOS.....	10
Introducción.....	11
Capítulo 1: Marco general del estudio.....	13
1.1 Antecedentes de la investigación.....	13
1.2 Planteamiento del problema:.....	14
1.3 Propositiones o hipótesis.....	16
Capítulo 2: Marco Teórico.	18
2.1 Acción de inconstitucionalidad.....	18
2.2 Corte Constitucional	22
2.3 Tributos.....	24
2.3.1 Clasificación de los tributos.	30
2.3.2 Tasa de seguridad ciudadana.....	34

Capítulo III: Análisis de las posturas y pretensiones de las partes	36
3.1 Postura y pretensión de la parte actora.	36
3.2 Postura y pretensión de la institución pública accionada.....	46
3.2.1 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	46
3.2.2 Postura y pretensión amicus curiae.	50
CAPITULO IV: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL	53
4.1. Problemas jurídicos que se desprenden de las posturas y pretensiones de las partes.	53
4.1.1 Ordenanza Municipal No. 79 [Concejo Metropolitano de Quito] (2002) emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial no 735 del 31 de diciembre del 2002.	53
4.1.2 Ordenanza Municipal No. 0091(2003) emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 121 de 09 de julio de 2003	55
4.1.3 Ordenanza Municipal No. 139 [Consejo Metropolitano de Quito] (2005) el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 530 de 23 de febrero de 2005	56
4.1.4 (Ordenanza Reformatoria No. 169 [Consejo Metropolitano de Quito](2006) “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	56
4.2 Resolución del caso.....	66
4.2.1. Normas y derechos en conflicto.....	66
4.2.2. Decisión final adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia No. 70-11-IN	68
CONCLUSIONES.....	70

Recomendaciones 72

Referencias 73

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1: Tarifas mensuales por sectores 54

Ilustración 2: Tarifas por sectores 54

Ilustración 3: Predios destinados a vivienda..... 58

Ilustración 4: Predios destinados a actividades económicas y de servicios 58

Ilustración 5: Recaudación 2009-Julio 2020 63

Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

Diana Carolina Vélez Hernández en calidad de autora y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación “**INCONSTITUCIONALIDAD DE LA TASA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. ANÁLISIS DEL CASO - No. 70-11-IN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**”, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 16 de noviembre de 2022



Diana Carolina Vélez Hernández

C.I: 0105605794

Cláusula de Propiedad Intelectual

Diana Carolina Vélez Hernández, autora del trabajo de titulación “INCONSTITUCIONALIDAD DE LA TASA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. ANÁLISIS DEL CASO - No. 70-11-IN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 16 de noviembre de 2022



Diana Carolina Vélez Hernández

C.I: 0105605794

DEDICATORIA

*A mis queridos padres Diego y Ledy,
quienes me han enseñado desde pequeña
a ser perseverante y me han dado un amor
infinito del cual me siento eternamente agradecida.
Todo es por y para ustedes mis seres de luz.*

*A mi querida hermana Camilla, porque no existe
en el planeta alguien que merezca mi eterna gratitud,
mi fuente de inspiración y motivo para ser mejor que ayer.*

*A mi amado Gerardo, mi abuelo, que soñó con verme
triunfar y que ha sido mi soporte en momentos duros.*

*A todos mis familiares y amigos que siempre han estado
acompañándome en este caminar académico.*

*Mi tarraito, que ha sido paciente y me ha motivado
a culminar esta bella etapa con mucho amor.*

AGRADECIMIENTOS

*A Dios por llenarme de virtudes
que me permitieron desarrollar mis
sueños y mantenerme firme
hasta este momento.*

*A mi querida Universidad de Cuenca,
que me enseñó el valor del sacrificio
pero sobre todo me permitió conocer
personas increíbles.*

*A mis queridos profesores,
porque fueron ellos
quienes compartieron sus conocimientos
y se encargaron de mi formación académica.*

*Al brillante Dr. Tiberio Torres,
porque de él aprendí que esta carrera
tiene un sentido profundo
e infinitamente humano.*

Introducción

El Ecuador en su búsqueda por garantizar los derechos de todos los ecuatorianos, implementa órganos capaces de encontrar las normas que pueden estar transgrediendo o afectando el buen vivir de los ciudadanos. Es por ello que el presente análisis de caso, tiene por objeto encontrar los elementos que permitieron que la Corte Constitucional, declarara como lesiva e inconstitucional una norma que reposaba en el cuerpo normativo vigente para el Distrito Metropolitano de Quito.

El primer capítulo de este análisis comprende un antecedente de la investigación en el que se identifica las partes y cuales son los puntos de vista respecto de la norma cuya inconstitucionalidad se declara. Además, se plantean los problemas sociales que son la causa directa para la creación de la norma objeto de controversia. Una vez, encontrado el problema social y jurídico, se generan las proposiciones de las partes que intervienen en el presente caso.

En el segundo capítulo, se encuentran todos los elementos esenciales que permiten comprender cuales son las partes doctrinales y jurisprudenciales de relevancia para el presente caso. Estas permiten dilucidar los criterios del juzgador, para decidir en base a los hechos, la falta de coherencia de la norma.

Consecuentemente, en el capítulo tercero, las partes proponen de acuerdo a sus intereses elementos que aportan a sus pretensiones. Con esto, se ejemplifica un conflicto entre la entidad estatal y dos ciudadanos que encuentran vulnerados sus derechos constitucionales, respecto de la prestación de un servicio.

Finalmente, se plantea un análisis constitucional en el capítulo cuarto, para determinar porque la norma de nivel jerarquico inferior, resulta contraria a la norma suprema. Permitiendo así plantear interrogantes que demuestren la incoherencia normativa; y, que sean el sustento para comprender la desición de la declaratoria de inconstitucionalidad de normas del Código para el Distrito Metropolitano de Quito.

Capítulo 1: Marco general del estudio

1.1 Antecedentes de la investigación.

La Corte Constitucional en uso de sus facultades y atribuciones, conferidas por la Constitución de la República, de conformidad con los artículos 429; y, 436 numeral 2, expide la sentencia signada con el CASO Nro. 0070-11-IN (2021), en la que realiza una revisión; y, declara la inconstitucionalidad del art 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito; y por conexidad de los artículos 1541, 1542, 1543 y 1544 del mismo cuerpo normativo. La declaratoria de inconstitucionalidad fue propuesta el 28 de diciembre del 2011, por los señores José Julián Semanate; y, María Lorena Narváez Espinosa, quienes consideraron que las disposiciones reguladas en el mentado cuerpo normativo, afectaban y lesionaban sus derechos constitucionales.

La sentencia del CASO Nro. 0070-11-IN (2021), expedida por la Corte Constitucional, es una declaratoria de inconstitucional de la “Tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana” que se encuentra regulada por la Ordenanza Municipal No. 79, publicada en el Registro Oficial No. 735 del 31 de diciembre de 2002, 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 lo cual se crea la denominada tasa. Además, de la Ordenanza Reformatoria No. 169, publicada en el RO No 202 de 3 de febrero de 2006, a la Tasa de Seguridad Ciudadana.

Con este antecedente, se evidencia que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en la búsqueda de crear disposiciones normativas que regulen la seguridad de los ciudadanos, pueden llegar a crear ordenanzas que atenten contra los derechos y principios que consagra la Constitución de la República del Ecuador, respecto de todas las personas. Se destaca que el presente caso, es relevante para comprender como pueden accionar las entidades gubernamentales para materializar sus propuestas en beneficio de la colectividad.

1.2 Planteamiento del problema:

Los problemas sociales se configuran como aquellas circunstancias que aquejan a los sectores sociales y son desencadenados por condiciones subjetivas y objetivas de la vida en sociedad. El Ecuador, como muchos otros países, presenta problemáticas sociales, dentro de los cuales se podría ejemplificar: la pobreza, discriminación, corrupción, desigualdad, entre otras. Situaciones que son el fundamento para que el Derecho intervenga en la búsqueda de regular el comportamiento humano y permitir un buen vivir.

Todos los países poseen una normativa jurídica, que en la mayoría de los casos, se denomina “Constitución”, sin considerar la orientación política que esta siga, la misma tiene por objetivo reconocer y respetar los derechos que poseen los constituyentes. En el caso ecuatoriano, este cuerpo normativo, se configura como ley suprema que, en el marco de sus principios fundamentales, establece como deberes primordiales del Estado garantizar el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución.

En este sentido, al tratarse del cuerpo normativo madre, se faculta a los Gobiernos Descentralizados establecer el régimen de desarrollo para la planificación y ejecución de sus obras, con el objetivo principal de desconcentrar el poder para facilitar los fines que persigue el Estado.

El Distrito Metropolitano de Quito, capital del Ecuador, en uso de sus facultades y atribuciones, crea las ordenanzas 79, 91, 139; y, 169 con el objetivo de justificar la recaudación tributaria mediante una tasa de seguridad ciudadana. Una vez generado el ingreso, se buscaba crear una institución capaz de controlar y disminuir las acciones sociales que atentan con el derecho de propiedad de las personas.

Es necesario expresar que la Constitución, faculta a todos/as las personas dentro del territorio ecuatoriano, solicitar que una ley sea eliminada del cuerpo jurídico por considerarse como lesiva y capaz de contravenir los derechos respaldados. Para ello, se pueden aplicar algunas acciones, evitando así el mal accionar de los gobernantes y permitiendo que la soberanía intervenga en las normas a ser instauradas.

La acción pública de inconstitucionalidad, se constituye como uno de los principales elementos constitucionales que controlan el poder del Estado. Conforme lo determina la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009), estas se disponen como mecanismos de control constitucional abstracto, que tienen por finalidad que exista una garantía de unidad y coherencia del ordenamiento jurídico,

por medio de la eliminación e identificación de normas incompatibles, ya sea por el fondo o la forma.

La sentencia, análisis de caso CASO Nro. 0070-11-IN (2021), busca identificar si las normas contempladas en las Ordenanzas Metropolitanas eran inconstitucionales por su fondo, al oponerse a principios que deberían ser regidos para todos. El sentido propio de aplicación de la acción de inconstitucionalidad es buscar una satisfacción de carácter general, por lo que no es simplemente el sujeto activo quien se beneficia, sino que se ponderan los intereses de todas las personas que resulten beneficiadas o afectadas.

En consecuencia, el problema se da, debido a que las normativas derogadas fueron replicadas en cuerpos normativos vigentes, por tal motivo que la aplicación de una norma que se contrapone a la Constitución, debe ser eliminada del mundo jurídico y con ello se mantiene la supremacía constitucional.

1.3 Propositiones o hipótesis.

El Caso No. 70-11-IN, tiene su origen por la acción pública de inconstitucionalidad que es un instrumento que faculta a los ciudadanos, la intervención, en la formación, del ordenamiento jurídico, con el fin de ser parte en la construcción de una sociedad que se preocupa por mantener la normativa jurídica constitucional, en beneficio de los derechos de los que habitan dentro del territorio nacional.

Los señores José Julián Semanate y María Lorena Narvárez Espinosa, consideran que las ordenanzas establecidas en el Distrito Metropolitano de Quito son lesivas, no solamente respecto a ellos, sino también de otros ciudadanos (CASO Nro. 0070-11-IN, 2021).

La proposición de la parte actora es la declaratoria de inconstitucional de la tasa de seguridad ciudadana, la misma que, manifiestan, constituye un cobro de impuesto. Además, que no posee los elementos propios para ser una tasa, puesto que posee las características de ser de carácter obligatorio, pagado por todos los predios del Distrito Metropolitano de Quito y se cobra, así no todos hagan uso del servicio (CASO Nro. 0070-11-IN, 2021). También se expresa que solo es el Gobierno Central quien tiene la facultad y competencia de crear normativas en base a seguridad.

Por los motivos expuestos los accionantes, buscan la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo de las ordenanzas en mención, considerando que las mismas son contrarias a la Constitución.

Capítulo 2: Marco Teórico.

2.1 Acción de inconstitucionalidad

La Constitución de la República del Ecuador vigente, fue creada por una Asamblea Constituyente en el año 2008. Considerada la carta magna o norma suprema, busca garantizar los derechos y garantías de los ciudadanos, constituyendo un Estado sólido, que mediante sus instituciones pueda cumplir con los fines propios del Estado.

El Ecuador al considerarse un Estado constitucional, basa su sistema normativo considerando a las personas y sus derechos como ejes del sistema jurídico. Esto significa que tiene un cambio respecto de la visión legalista que se mantenía, sobre la supremacía del Estado y sus disposiciones frente a la persona.

Esta norma suprema posee un carácter dogmático que comprende el conjunto de normas que establecen derechos y garantías aplicables para los ciudadanos. De igual manera, existe un carácter orgánico, que comprende el conjunto de normas que permiten identificar la forma en la que se constituye y organiza el Estado, con las instituciones se garantiza el carácter dogmático de la Constitución.

La garantía objeto de este análisis de caso, no se encuentra expresamente definida en la Constitución, a diferencia de garantías como la Acción de Protección o Habeas Corpus. Sin embargo, la carta magna indica expresamente en su art. 436 (Constitución de la

República del Ecuador, 2008) que la Corte Constitucional puede conocer y resolver respecto de las acciones públicas de inconstitucionalidad por la forma o el fondo, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos o autoridades del Estado.

Es decir, la acción pública de inconstitucionalidad, constituye un mecanismo que permite a la colectividad solicitar que una Norma, Ley, Ordenanza, entre otras; sea declarada de inconstitucionalidad, considerándola por ser contraria a las disposiciones contenidas en la Constitución.

Por lo expuesto, los elementos que deben existir para hacer efectiva esta garantía; pueden sintetizarse en los siguientes:

1. Estado, como aquella sociedad que se encuentra organizada política y jurídicamente dentro de los límites de un territorio determinado y bajo el imperio de una autoridad suprema independiente (Calduch, 1991).
2. La Constitución, que establece la supremacía constitucional, que, en términos generales, se constituye un principio jurídico en el cual esta norma es la de mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico interno; y, por lo tanto, las demás disposiciones deben ser sometidas a ella y respetarla (derechoecuador.com, 2018).
3. Finalmente debe existir la presencia de un sistema de control constitucional, es decir que exista un conjunto de disposiciones procesales que permitan mantener la supremacía constitucional, en el caso ecuatoriano, la Corte Constitucional (Guerra, 2014).

La aplicación de esta acción, no es una garantía que surge con la Constitución vigente, el Art 276 de la Constitución de 1998 (Asamblea Nacional Constituyente, 1998) establecía dentro de las facultades del Tribunal Constitucional, el conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad. Es decir, históricamente, se ha entregado la posibilidad a los ciudadanos de presentar demandas en contra de disposiciones creadas por las instituciones del Estado.

El art 277 de la norma suprema que regía desde 1998 hasta el 2008, señalaba:

Artículo 277.- Las demandas de inconstitucionalidad podrán ser presentadas por:

1. El presidente de la República, en los casos previstos en el número 1 del artículo 276.
2. El Congreso Nacional, previa resolución de la mayoría de sus miembros, en los casos previstos en los números 1 y 2 del mismo Artículo.
3. La Corte Suprema de Justicia, previa resolución del Tribunal en Pleno, en los casos descritos en los números 1 y 2 del mismo Artículo.
4. Los consejos provinciales o los concejos municipales, en los casos señalados en el número 2 del mismo Artículo.
5. Mil ciudadanos en goce de derechos políticos, o cualquier persona previo informe favorable del Defensor del Pueblo sobre su procedencia, en los casos de los números 1 y 2 del mismo Artículo.

El presidente de la República pedirá el dictamen establecido en los números 4 y 5 del mismo Artículo.

La dirimencia prevista en el número 6 del mismo Artículo, podrá ser solicitada por el presidente de la República, por el Congreso Nacional, por la Corte Suprema de Justicia, los consejos provinciales o los concejos municipales. La atribución a que se refiere el número 3 del mismo Artículo, será ejercida a solicitud de las partes o del Defensor del Pueblo. (Asamblea Nacional Constituyente, 1998)

En consecuencia, la Constitución de 1998 (Asamblea Nacional Constituyente, 1998) determinaba quienes; y, bajo qué condiciones se podía presentar una declaratoria de inconstitucionalidad. A diferencia de la Constitución vigente que no especifica, disponiendo de manera tácita la aplicación de esta garantía por todos.

La acción pública de inconstitucionalidad del Ecuador, no se aplica de la misma manera en otros países alrededor del mundo; prueba de ello, en Alemania debido a que el interés y la legitimación está en los ciudadanos cualquier persona se encuentra en la facultad de requerir una acción pública de inconstitucionalidad sin requerir un interés directo o que le haya generado una lesión o perjuicio alguno (Cappelletti, 1963).

En países como España, la legitimación es más restringida (Mendieta González, 2010) debido a que existe una similitud en cuanto a la Constitución Ecuatoriana de 1998, debido a la cercanía que debe tener quien recurre con el Defensor del Pueblo, puesto que se

considera al segundo como aquel que vela por el efectivo respeto y garantía de los derechos reconocidos en la Constitución.

En el caso de Latinoamérica se puede evidenciar en países como Perú, varias autoridades son las legitimadas para demandar la inconstitucionalidad de una norma e incluso que puede hacerlo un colectivo en número plural (Congreso de la República de Perú, 2017). En Venezuela, Bolivia y Panamá se reconoce a cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera o que no tenga edad necesaria para ejercer sus derechos políticos; para ejercer o solicitar esta acción (Mendieta González, 2010).

Finalmente, la acción de inconstitucionalidad, dentro del presente caso, es ejercida por dos ciudadanos, como legitimados activos, quienes consideran que las Ordenanzas Municipales son contrarias a derechos constitucionales y violatorias de garantías reconocidas en la Constitución, por ello proceden a solicitar la acción pública de inconstitucionalidad con la que impugnan actos normativos creados por la entidad pública, Distrito Metropolitano de Quito (CASO Nro. 0070-11-IN, 2021).

2.2 Corte Constitucional

La Corte Constitucional es un órgano autónomo e independiente de administración de justicia constitucional cuyo objetivo principal es garantizar la vigencia y supremacía de la Constitución, el pleno ejercicio de los derechos constitucionales y garantías jurisdiccionales, mediante la interpretación, el control y la administración de justicia constitucional (Corte Constitucional del Ecuador, 2022).

Este órgano empezó con la denominación de Tribunal de Garantías Constitucionales, posteriormente se denominó Tribunal Constitucional; y, con la Constitución del 2008, se le atribuye el nombre con el que se le conoce en la actualidad, esto es como Corte Constitucional.

De conformidad con el art. 429 de la Constitución se indica que, este órgano es el encargado del control, interpretación constitucional y de administración de justicia en la misma materia. Es decir, se le atribuye la potestad de analizar cada una de las disposiciones establecidas en la Constitución con el único objetivo de identificar si las mismas no se contradicen entre sí, mucho menos si resultan lesivas en su aplicación (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La Corte Constitucional goza de autonomía administrativa y financiera, está conformado por nueve miembros quienes ejercen en las salas correspondientes de acuerdo a la ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Su cargo lo desempeñan por un período de nueve años, sin posibilidad de ser reelegidos de manera inmediata y son renovados por tercios cada tres años (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El presente caso se resuelve frente al mentado órgano, por ser el competente de conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad, debido a que el art 436 numeral 2 de la carta magna, indica la facultad de:

Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general, emitidos por órganos autoridades del Estado. La

declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

De igual forma los artículos 1 y 136 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señalan “para el control de los actos normativos y administrativos de carácter general, a la Corte Constitucional le corresponde el control de constitucionalidad de todos los actos normativos y administrativos de carácter general” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

Por todo lo expuesto, la presente declaratoria pública de inconstitucionalidad, se tramita ante este órgano creado para el efecto; y, por ser el competente.

2.3 Tributos

Los tributos son tan antiguos como la misma sociedad, es decir, conforme el avanzar de los años, se van adaptando y modificando para ajustarse a la realidad social e histórica que tiene un país. Surgen como una forma de generar nuevos ingresos que son destinados a la satisfacción, realización, o materialización de los proyectos que tiene el Estado.

En la antigüedad se tributaba con el fin de beneficiar a las clases dominantes y los asuntos de índole ceremonial o religioso. Las primeras leyes tributarias pueden observarse en países como China, Egipto, Mesopotamia en las que los tributos se configuraban como un trabajo físico, ejemplo de ello, la prestación de un servicio militar (Cano y otros, 2019)

En la Edad Media, en Europa, dada la importancia que tenía la iglesia y los señores feudales se configuraron los conocidos “Diezmos y Primicias” como una forma de tributo (Cano y otros, 2019).

La palabra tributo, proviene del latín “tributum” que significa carga, gravamen o imposición; en el caso ecuatoriano, el tributo tuvo su origen a partir de 1830, con la llamada contribución de indígenas, que consistía en que todo indígena, que sea denominado “indio”, debía pagar un impuesto (Equipe Âmbito Jurídico, 2010).

A partir de 1837 se instaura el impuesto dirigido a los empleados públicos, capitales en giro y a los que concedían prestamos, a este tributo se le denominó contribución general para después ser llamado impuesto a la renta. En 1912 se instauró el impuesto sobre la sucesión que posteriormente se vinculó a los legados y fideicomisos. En virtud de la necesidad y de los gobiernos que se encontraban en el poder, se fueron creando los tributos para poder recaudar ingresos con el respectivo sustento legal (Equipe Âmbito Jurídico, 2010).

Con este antecedente el régimen tributario se instauró como un sistema de recaudación que tenía sustento en normas y órganos que se encargaban de fijar, cobrar y administrar los recursos que provienen de los diferentes hechos generadores. El principio rector de la tributación indica que los tributos no deben ser arbitrarios sino innegables, constituyen una certeza, esto se debe a que es garantizada y posee sustento a través de las Constituciones que regulan a cada Estado (Equipe Âmbito Jurídico, 2010).

Para el tratadista Villegas (2001) los tributos constituyen:

Las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio sobre la base de la capacidad del contribuyente, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines”. (p.67)

Los gobiernos mediante la tributación se vuelven capaces de obtener ingresos para con ellos poder proveer servicios necesarios como salud, educación, vialidad, entre otros. Sin descartar que, en la actualidad, los tributos se han convertido en uno de los principales y grandes ingresos que tiene un Estado. (Mejía y otros, 2019)

La Asamblea Nacional del Ecuador (2018) establece al Código tributario como cuerpo normativo propio de todas aquellas disposiciones normativas vinculadas a los tributos, no define al tributo como tal, sin embargo, si establece principios que rigen a los tributos, así como los fines propios que persigue. Dentro de los principios se señala: legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

- Legalidad: “Nullum Tributum sine lege”, significa la inexistencia de un tributo sin que exista ley, por ello este principio implica la existencia del hecho generador, los sujetos obligados a pagar, la fecha de pago, exención, infracción, sanción, órganos recaudadores, derechos, obligaciones de los contribuyentes y de la Administración Tributaria, entre otras; deberán estar sometidos a las disposiciones legales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).
- Generalidad. Comprende a todas las personas que tengan una actividad económica y cuya situación económica coincida con la ley, comprendiendo esta actividad como

hecho generador del crédito fiscal. Es decir, todos los individuos deben pagar impuesto, por considerarse una obligación para con el Estado (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).

- Igualdad: Todas las personas contribuyentes deben ser grabadas en igualdad de condiciones, es decir con la misma contribución y cuota, sin discriminación o distinción alguna (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).
- Progresividad: se vincula con los impuestos directos como aquellos que son capaces de lograr una mayor recaudación que los impuestos indirectos, esto debido a que los directos identifican la capacidad económica del individuo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).
- Proporcionalidad: se establece que los órganos fiscales tienen la potestad de cobrar todas las contribuciones generadas, pero de igual manera los contribuyentes tienen obligación de pagarlas, siempre que tengan una proporción y sean equitativas. Este principio es un instrumento propio de la política económica (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).
- Irretroactividad. No existirán tributos de manera posterior con efecto retroactivo, el régimen jurídico tributario aplica para lo venidero, con esto se busca garantizar una confianza en la ley vigente (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).
- Equidad: el sustento en el que se basa este principio es que la estructura impositiva se respalde en impuestos que disminuyan las inequidades y logren una justicia social.

- No confiscación. El Estado no puede imponer cargas tributarias que excedan el límite racional, no debe afectar o disminuir el patrimonio del contribuyente (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).
- Impugnación. Facultad que tiene el contribuyente de impugnar aquellas resoluciones o actos que afecten sus intereses, ya sea por vía administrativa frente al Servicio de Rentas Internas o por vía judicial en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario.
- Suficiencia Recaudatoria: los tributos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades financieras en un periodo determinado para que el Estado pueda realizar sus fines (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).
- Transparencia: La Administración Tributaria debe ser clara en todos sus actos administrativos y judiciales, deben buscar las herramientas adecuadas para evitar y controlar la omisión y evasión de los tributos recaudados (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).

Dentro de los fines principales que poseen los tributos, de conformidad con el art. 6 del Código Tributario (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018), está la recaudación de ingresos públicos, servir como instrumento de política económica, estimularán la inversión, reinversión, ahorro y su destino para los fines productivos y de desarrollo nacional; además estarán vinculados a la exigencia de tener una estabilidad, progreso social y buscarán una mejor distribución de la renta nacional.

Por lo expuesto, la existencia de un tributo da origen a una obligación tributaria que constituye el vínculo jurídico personal que existe entre el Estado, como Administración Tributaria, y los sujetos pasivos. El Código Tributario en su Título II, indica expresamente:

Art. 15. Obligación tributaria es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018, pág. 5)

La obligación tributaria, que corresponde a un actuar de derecho público, es el vínculo entre un sujeto pasivo que puede ser considerado como un deudor, que en este caso son los contribuyentes; y, por otra parte, se encuentra el Estado como un acreedor que, mediante sus instituciones, se vuelve receptor de gravámenes, prestaciones jurídicas denominadas tributos. (Masabanda, 2015)

Finalmente, los tributos son parte esencial en la economía de un país, y por ello la creación de los mismos debe estar en sintonía de todos los principios y fines por los que fue creado. Cada tributo se vincula con una actividad en particular, a lo que la ley refiere como hecho generador, que es aquel fundamento que permite la existencia de una obligación tributaria, con lo cual los ciudadanos que realizan una actividad económica, están obligados a cumplir (Masabanda, 2015)

2.3.1 Clasificación de los tributos.

Para el Dr. Geraldo Ataliba (2011) era necesario precisar que los tributos se clasifican en vinculados y no vinculados, considerando a los primeros como aquellos en los que el pago está vinculado a que el Estado realiza una actividad que se dirige directamente a la persona beneficiaria (tasas y contribuciones especiales). Mientras que los segundos, comprenden la obligación de pago que no está vinculado con el sujeto pasivo de manera directa (impuestos).

La normativa especial encargada de regular los tributos se denomina Código Orgánico Tributario, el mismo que se define como el conglomerado de las leyes que asocian a aquellas materias que pertenecen a una misma rama del derecho (Enciclopedia jurídica, 2022). Con este cuerpo normativo se regulan todas las actividades respecto de la tributación que se realiza en el país.

En el contexto ecuatoriano, los tributos se clasifican en Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales:

3.2 Impuestos

Son prestaciones que se imponen para que el Estado recaude dinero y financie el gasto público. Sin embargo, también se pueden presentar otro tipo de finalidades como el cambio en la conducta de los contribuyentes al restringir o disminuir el consumo de algunos productos como por ejemplo el alcohol, cigarrillo, entre otras (Ataliba, 2011).

Para el tratadista Héctor Villegas(2001) los impuestos constituyen prestaciones en efectivo o especies que el Estado exige a sus ciudadanos en calidad de poder de imperio sobre

la base de la capacidad contributiva, en virtud de una ley y con la principal finalidad de cubrir gastos que demanda el cumplimiento de sus objetivos.

Esta clase de tributos pueden ser directos o indirectos, los primeros son aquellos que no pueden ser trasladados, es decir que el sujeto pasivo es aquel que entrega al Estado directamente su contribución por ejemplo el impuesto a la renta, impuesto al patrimonio, entre otras. Mientras que los segundos constituyen la contribución que se da por el consumo o la utilización de un bien o servicio, por ejemplo, el impuesto al valor agregado (IVA), que no involucra directamente la capacidad contributiva de la persona

Otra definición relevante sobre los impuestos, es la mismo que señala:

El impuesto es aquella prestación en dinero realizada por los contribuyentes que por ley están obligados al pago, cuya prestación es exigida por un ente recaudador, que casi siempre es el Estado. Además, al realizar el pago del impuesto, el contribuyente lo hace por imperio de la ley, sin que ello proporcione una contraprestación directa por el Estado y exigible por parte del contribuyente. (Blacio, 2009)

Con esta definición se puede destacar que los contribuyentes se encuentran obligados al pago, que a su vez es respaldado por el imperio de la ley, consecuentemente no constituye una contraprestación; y, debe ser realizado así hagan o no uso de un servicio.

Contribución Especial

Tributo que implica la presencia del sujeto pasivo como aquel que recibe por parte del Estado un beneficio, mismo que tiene que ser real, apreciable pecuniariamente; y, que sea

valorable. Consecuentemente es una prestación obligatoria en razón de un beneficio que se deriva de una obra pública o una actividad especial realizada por el ente estatal.

Para el doctrinario (Jarach, 2003) las contribuciones especiales son:

Aquellas sumas de dinero que el Estado o ente recaudador, exige en razón de la ejecución de una obra pública, cuya realización o construcción debe proporcionar un beneficio económico en el patrimonio del contribuyente. En la obra fuente de la contribución especial, su costo lo debe soportar el contribuyente y el Estado”. (pág. 33)

Este tributo constituye “obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos” (Peñavillamil, 1995, pág. 63).

Considerando el criterio de los especialistas en materia tributaria, este tributo tiene por finalidad que los particulares gocen de un beneficio como consecuencia directa de la realización e intervención del Estado en una obra pública, se constituyen en tributos específicos de cognición benéfica del contribuyente, dentro de los ejemplos se puede encontrar la ampliación de obras y sistemas de agua potable, alumbrado público, entre otras.

Tasa:

Constituyen parte de la división tripartita ecuatoriana de los tributos. Poseen sus características propias que la diferencian de los demás. Para el autor ecuatoriano, citado en líneas anteriores la define 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” (Blacio, 2009).

En otras palabras, la tasa es un tributo que se paga con ocasión de prestación; esto es por servicios públicos divisibles, utilización de bienes públicos de uso público o uso servicios de administración del Estado. Es necesario enfatizar que la para la existencia de este tributo debe existir la prestación, aquí se evidencia la mayor diferencia con el tributo denominado impuesto. En la tasa si no existe un uso del contribuyente, no existe la obligación de pago.

Este tributo cuyo hecho generador está vinculado a una actividad del Estado, es una institución propia del derecho tributario para la recaudación; y, de cierta manera protege al contribuyente del abuso de autoridad sobre los tributos creados (Plazas, 2000)

Las tasas se pagan con ocasión de la prestación de:

- a. **Servicios públicos indivisibles:** Son aquellos en los cuales se puede establecer de manera individual cada uno de los administrados beneficiarios del servicio. Por ejemplo, en el caso de los servicios de salud, mismos que son INDIVISIBLES (todos los ecuatorianos lo reciben) (Valdivieso Ortega, 2013).
- b. **Servicios públicos divisibles:** Como en el caso del agua potable que es DIVISIBLE, puesto que el municipio hace un contrato para otorgar un medidor, y conoce exactamente y de manera individualizada donde se encuentra el medidor, por lo tanto, quienes son los beneficiarios (Valdivieso Ortega, 2013).
- c. **Por la utilización de bienes públicos de uso público:** Los bienes públicos, aquellos que le pertenecen al Estado y sus entidades, pueden ser de uso público como lo son

parques, calles, plazas; o de uso restringido como el vehículo en el que se transporta el alcalde (Valdivieso Ortega, 2013).

El Estado en ocasiones establece la obligación de pagar un valor para utilizar los bienes de uso público. Al pagar el parqueo tarifado en el centro histórico de la ciudad o en un peaje al viajar, eso constituye una tasa que se paga por la utilización de dichos bienes (Valdivieso Ortega, 2013).

- d. Por servicios administrativos prestados por el Estado: Por ejemplo, los servicios del Registro Civil, Registro de la Propiedad, entre otros; que se deben pagar (Valdivieso Ortega, 2013).

Finalmente, la tasa constituye un tributo que debe tener como elemento principal la contraprestación directa del contribuyente y el Estado, es por esto que los actores del presente caso, manifiestan que la tasa de seguridad ciudadana aplicada en el Distrito Metropolitano, no constituía este tributo, sino que era un impuesto.

2.3.2 Tasa de seguridad ciudadana.

En este tributo, como se ha expresado en líneas anteriores, el contribuyente cumple con la obligación tributaria a la entidad competente, por la utilización de un servicio, por lo tanto, si no existe el servicio, no existe la obligación de pago. (Andrade, 2003) sobre la tasa, manifiesta: “Objetivamente el hecho jurídico tributario es la utilización efectiva potencial de un servicio público divisible y medible; subjetivamente se caracteriza porque el tributo

solo debe ser pagado por quienes efectivamente o potencialmente utilicen el servicio público divisible y medible” (pág. 84).

De la perspectiva antes mencionada, es relevante considerar la potencialidad del uso del servicio en el tributo tasa. Sin embargo, no existe el elemento divisible y medible en el servicio que presta la entidad accionada dentro del presente caso. La Real Academia Española, (2014) se refiere a la seguridad ciudadana como aquella situación de tranquilidad pública y de libre ejercicio de los derechos individuales, cuya protección efectiva se encomienda a las fuerzas de orden público. Con este concepto se evidencia que la seguridad posee diferentes percepciones y que no existe un mecanismo que permita dividir o medir el servicio.

Por lo aseverado, la tasa creada por el Distrito Metropolitano de Quito, tenía por objeto recuperar el costo del servicio ofrecido, mismo que mantiene una estrecha relación con todos los beneficios derivados del mismo. Para esto la tasa se iba a cancelar de acuerdo a unos cuadros de tarifa pre establecidos que comprendían el sector, la tarifa mensual y la tarifa anual; elementos que evidenciaban la incompatibilidad del tributo con la naturaleza propia del mismo.

Capítulo III: Análisis de las posturas y pretensiones de las partes

3.1 Postura y pretensión de la parte actora.

Los actores dentro del presente proceso son los ciudadanos José Julián Semanate y María Lorena Narváez Espinoza, quienes comparecen por sus propios y personales derechos y plantean Acción de Inconstitucionalidad de:

- La “Tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana” que es regulada por Ordenanza Municipal No. 79 [Ilustre Municipalidad de Quito](2002), publicada en el Registro Oficial No. 735 del 31 de diciembre de 2002, la reforma introducida por la Ordenanza Municipal No. 0091 [Ilustre Municipalidad de Quito](2003); y las modificaciones incorporadas por la Ordenanza Municipal No. 139 [Ilustre Municipalidad de Quito] (2005) por la que se da origen a la denominada tasa.
- (Ordenanza Reformatoria No. 169 [Consejo Metropolitano de Quito], 2006). Como fundamentos de hecho, la parte actora señala que el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en su libro tercero, capítulo XII, indica la creación del tributo tasa con el objetivo de beneficiar a los usuarios y propietarios de bienes inmuebles que se encuentren en el área del Distrito Metropolitano de Quito.

Los fondos provenientes de este tributo se destinan al Fondo Especial de Prevención de la violencia e inseguridad ciudadana, servicio que se presta a través de la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

El cobro de este tributo varía de tarifa, dependiendo de cuáles son los predios destinados a vivienda y cuales se destinan a actividades económicas o de servicios. Para poder determinar los valores de pago, se basa en un sistema catastral de clasificación de predios urbanos de sectores socioeconómicos, específicamente nueve (Ordenanza Reformativa No. 169 [Consejo Metropolitano de Quito], 2006). Estos valores se recaudan de manera conjunta con el impuesto correspondiente al predio urbano.

La parte actora dentro del presente caso, plantea que la tasa de seguridad ciudadana, no constituye un tributo de su naturaleza, por el contrario, posee los elementos que caracterizan al impuesto, es decir que el objeto de gravamen se constituye por negocios, hechos o actos que se generan como consecuencia de la posesión de un patrimonio, que, en el caso en mención, comprende la posesión de un predio en el Distrito Metropolitano de Quito (CASO Nro. 0070-11-IN, 2021). Por lo expuesto la tasa se cobra de acuerdo a la ubicación de un determinado bien inmueble.

Otro elemento propuesto, por quienes proponen la acción objeto de estudio, es la desnaturalización del tributo tasa debido a que el servicio que se presta no puede ser divisible y determinable para las personas que hacen uso del mismo, es decir que no existe una contraprestación directa.

El tributo tasa dentro de su naturaleza tributaria, debe:

- Tener la prestación del servicio como la recaudación generada, bajo principios constitucionales como legalidad, igualdad y equidad; circunstancia que los actores

indican, no se cumple, debido a que se individualiza los predios conforme los sectores socioeconómicos.

- Facultad de divisibilidad del servicio, por lo que puede ser fraccionado y con ello identificarse al individuo beneficiario.
- La voluntad como característica esencial porque dependerá del requerimiento del interesado para la prestación del servicio; y,
- El destino de los fondos de la tasa debe corresponder al servicio por el que fue creado.

El Distrito Metropolitano de Quito adjunta como prueba el informe No. DA4-0033-2009 (Contraloría General del Estado, 2009), emitido por la Contraloría General Estado, documento que en el Capítulo II se refiere a la Tasa de Seguridad Ciudadana, del mismo se desprende que la tarifa que se fija para los predios rurales es de USD 2,00; sin embargo, carece de sustento legal y constitucional. Además, la Ordenanza imponía el servicio que tenía que ser asumido por todos los propietarios de bienes inmuebles en el área urbana como rural; y, para no dejar de cobrar la tasa en la ruralidad, se decide que la tarifa sea de USD 2,00 para todos los predios rurales (Contraloría General del Estado, 2009).

Del mismo informe, en un subtítulo, la Contraloría General del Estado señala que la Tasa de Seguridad Ciudadana no se aplicó en función del sector socioeconómico y uso del predio, evidenciando que la tarifa era cobrada de manera arbitraria a departamentos, casas, oficinas. Se justificaba el cobro indicando que pertenecían al sector 0, sin embargo, no se contemplaba el mismo sector en la ordenanza, constituyendo así una vulneración visible al principio de legalidad (Contraloría General del Estado, 2009).

Dentro de las falencias en la aplicación de la tasa, se observa que los bienes que pertenecen a personas jurídicas pagaban rubros iguales a los de vivienda, a pesar de que consten como oficinas. Afirma la parte actora que se ha generado un acto arbitrario de discrecionalidad no motivada. El (Reglamento para el Control de la Discrecionalidad de la Administración Pública, 2002), en su art 1 indica que un acto es discrecional siempre que esté en función de:

La potestad discrecional de la administración en la producción de actos administrativos se justifica en la presunción de racionalidad con que aquella se ha utilizado en relación con los hechos, medios técnicos y la multiplicidad de aspectos a tener en cuenta en su decisión, a fin de que la potestad discrecional no sea arbitraria, ni sea utilizada para producir una desviación de poder sino, antes al contrario, ha de fundarse en una situación fáctica probada, valorada a través de previos informes que la norma jurídica de aplicación determine e interpretados y valorados dentro de la racionalidad del fin que aquella persigue. La discrecionalidad respaldada por el derecho implica la elección de una entre varias opciones igualmente válidas, dentro de los límites de la potestad y de la competencia del órgano. Todo acto administrativo dictado en ejercicio de la potestad discrecional reglada es impugnabile en vía administrativa o judicial

Como documento adjunto presentado por la empresa EMSEGURIDAD-Q, prestadora del servicio de seguridad, consta un certificado en el cual la misma institución indica que no existe un contrato con el Municipio respecto de la prestación del servicio, mismo que debería caracterizarse por los elementos de eficiencia, continuidad, calidad y accesibilidad (CASO Nro. 0070-11-IN, 2021).

Previo a realizarse la Ordenanza objeto de análisis constitucional, se realiza un estudio por parte de la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, indicando que como parte del servicio ofertado, se encuentra la Promoción de la Convivencia Ciudadana que crea un programa denominado “Mi Barrio Seguro”, aquel que indica cuales son las acciones a realizarse por parte de los ciudadanos en caso de una situación riesgosa, sin embargo la parte actora indica que se estaría asumiendo las tareas que son cobradas (Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 2021).

Otro punto que se desprende del informe presentado por la Contraloría General del Estado, es la idea de cobro en base al sector, si bien es comprensible que existen puntos geográficos del Distrito que son más inseguros que otros y por ello que el pago deba ser diferencial; el cobro de la tasa no obedece a un principio lógico, debido a que los que más pagan son los que menos hacen uso del servicio, esto se evidencia en los sectores de mayor pago, que en la mayoría de los casos, son aquellos que pagan seguridad privada, desvirtuando el objetivo propio de la tasa de seguridad ciudadana (Contraloría General del Estado, 2009).

Uno de los principios que prevalecen en el régimen tributario es la prohibición de doble tributación. Los actores de la presente acción consideran que en el momento de cobrar la tarifa señalada por concepto de tasa y que de manera conjunta se cobre el impuesto predial, demuestra la falta de contraprestación del servicio; convirtiéndose así en una doble contribución del impuesto predial. Con lo aseverado se evidencia que no todas las personas

hacen uso del servicio y en otros casos, aquellos que no pagan y habitan en residencias de renta, si son beneficiarias del mismo (CASO Nro. 0070-11-IN, 2021).

La representante legal del Distrito Metropolitano de Quito, presenta una documentación que indica que los recursos que se recauden por la tasa de seguridad ciudadana sirven para proveer fondos que disminuyen el riesgo que afecta directamente a la ciudad. Sin embargo, en la misma documentación se concluye que el mayor riesgo para el Distrito, son los sismos y temblores, aquellos que se pueden producir por la ubicación geográfica que tiene esa ciudad. Por lo aseverado la finalidad propia de la tasa de seguridad ciudadana no lograría prevenir el riesgo de sismos y temblores, es imposible que se puede prever riesgos por catástrofes naturales (CASO Nro. 0070-11-IN, 2021).

Por todos los argumentos expuestos, la parte actora considera que la tasa de seguridad ciudadana no está debidamente justificada, ni mucho menos cumple con el fin para lo que fue creada, incluso son los mismos órganos de control como la Contraloría General del Estado que emite el informe respectivo, señalando las inconsistencias antes referidas.

Fundamentos Constitucionales

Respecto de los fundamentos de derecho y en virtud de la aseveración de la parte actora, indicando que la tasa de seguridad ciudadana no obedece a su naturaleza, sino que más bien es un impuesto, se indica que la Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 301 señala que “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley

sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar , exonerar o extinguir impuestos”, mientras que respecto de las tasas se indica “Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Podría considerarse que la creación de la tasa, excedía las facultades otorgadas por la Constitución al Distrito Metropolitano de Quito, puesto que se pretendía cobrar un impuesto bajo la figura de una tasa. Con ello, se evidencia la falta de contraprestación directa entre el Municipio y los ciudadanos, consecuentemente no se puede individualizar e identificar el servicio prestado

Conforme la definición planteada, los impuestos se configuran en una prestación pecuniaria que sirve para financiar el gasto público, esto se hace de manera indivisible como por ejemplo la seguridad, debido a que no es posible cuantificar si una persona es más beneficiaria que otra de la seguridad; esto es un elemento importante para entender que la tasa si requiere de mayor objetividad, sin embargo no puede crearse una tasa que, de cierto modo, beneficie o afecte al sujeto pasivo como una forma de retribuirle el pago generado.

En el art 132 de la Constitución de la República del Ecuador, se indica las materias que pueden reglarse bajo la ley, el artículo mencionado claramente expresa:

La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se

ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 3. Crear, modificar o suprimir tributos. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

De esta forma, se puede considerar que la tasa contraviene principios constitucionales; y, de manera específica tributarios que se encuentran establecidos en los cuerpos normativos creados para el efecto. La parte actora ha sido enfática en considerar que existe una inconstitucionalidad, sobre todo al no cumplir con el principio de Reserva de ley, de igual manera con el principio de legalidad.

Para el tratadista Arsuaga de NavasqÜes (1972), el principio de legalidad en materia tributaria significa:

El enunciado del principio de legalidad es bien simple y universalmente plasmado en todas las constituciones políticas, al proclamar que ningún tributo podrá ser establecido sin la previa aprobación de los súbditos, aprobación que tradicionalmente se ha encauzado a través del órgano que en cada país represente al Poder Legislativo. (pág. 473)

Por lo señalado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, nos están facultados para crear tributos justificando que los mismos son tasas, debido a que esto, consecuentemente generaría una inseguridad jurídica. En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2015) en su art. 57 literal c, vigente al presentar la demanda de inconstitucionalidad, señala lo siguiente: “Atribuciones del concejo municipal. - Al concejo municipal le corresponde: c) Crear,

modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute” (pág. 38).

Con el artículo señalado, se ratifica que el Distrito Metropolitano de Quito, estaba plenamente facultado para crear la tasa, objeto de inconstitucionalidad. Sin embargo, en la práctica la misma no cumplía con las características esenciales para diferenciarse de un impuesto. Constituyéndose en un problema respecto del servicio que prestaba, porque el mismo debía ser exclusivamente otorgado por el Estado Central, según el Art. 261 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que indica la competencia exclusiva del Estado, dentro de las cuales se encuentra la defensa nacional, protección interna y el orden público.

Uno de los argumentos que plantea el Municipio, es que la tasa de seguridad ciudadana constituye un tributo que previene y minimiza los robos, pérdidas, asaltos, entre otros (CASO Nro. 0070-11-IN, 2021). Sin embargo, el ingreso generado por este concepto de tributo, no se destina a este servicio; en realidad una vez que ha ocurrido la vulneración el servicio prestado consiste en una asistencia a la que los ciudadanos pueden acercarse una vez que haya ocurrido el delito.

Con lo señalado, es evidente que no se previene la inseguridad, por el contrario, se provee una asistencia jurídica, que de cierta manera puede ser prescindible, debido a que se puede exigir la reparación del derecho ante otras entidades como lo es Función Judicial y sus órganos competentes para el efecto.

Finalmente, otro de los elementos expuestos por la parte actora, es la ausencia de un sistema de medición respecto del servicio prestado. De conformidad con el Art. 53 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) las empresas que prestan servicios públicos deben tener un sistema de medición, con esto se permite determinar la responsabilidad que tiene el Estado en la prestación de sus servicios o si es negligente en su accionar.

La parte actora ha considerado pertinente usar jurisprudencia para hacer un análisis respecto de la decisión y los elementos que deben ser considerados por los jueces de la Corte Constitucional para el fallo. Por ello, se presenta la Sentencia C-243/05 (2005) emitida por la Corte Constitucional Colombiana, que, dentro de sus argumentos respecto del impuesto, expone los siguientes:

- Los impuestos se cobran de manera indiscriminada a todos los ciudadanos, no se diferencia grupo social, profesional u económico.
- No posee relación inmediata o directa con un beneficio derivado.
- Realizado el pago, el Estado dispone del mismo, considerando criterios y prioridades distintas de los contribuyentes.
- El pago no es opcional ni discrecional. Se puede imponer mediante coactivas.
- No se destinan a un servicio específico, sino que lo recaudado pasa a las arcas generales y posterior a ello se atiende todos los servicios necesarios.

Respecto de la tasa la Corte Constitucional Colombiana, indica:

- En principio, no son de carácter obligatorio; es decir se tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio.

- Constituyen el precio que el Estado cobra por el servicio o un bien, el objetivo es recuperar el costo del servicio.
- Pueden tener criterios distributivos como tarifas diferenciales.

Finalmente, la mención que se hace respecto de la sentencia C-243/05 (2005) emitida por la Corte Constitucional de Colombia, evidencia que los servicios prestados por la Empresa Pública Metropolitana EMSEGURIDAD, no tiene íntima relación con el servicio prestado al contribuyente, puesto que el pago no es opcional sino obligatorio para todos los propietarios de inmuebles en el Distrito Metropolitano de Quito. Además, la entidad accionada manifiesta que existe una indeterminación de los elementos que constituyen la tasa, imposibilitando cumplir con el principio de legalidad. Por otro lado, la parte actora concluye que se debería justificar el sistema y el método que se usa para definir el costo del servicio como la distribución del mismo a todos los contribuyentes.

3.2 Postura y pretensión de la institución pública accionada.

3.2.1 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Comparece al presente proceso el Ab. Teo Balarezo, en calidad de Subprocurador Metropolitano, quien se pronuncia respecto de las pretensiones generadas por la parte actora, entre ellas destaca lo siguiente.

El Distrito Metropolitano de Quito, considera que la Corte Constitucional debe desechar la Acción Pública de Inconstitucionalidad debido a que las Ordenanzas que regulan la tasa de servicios de seguridad ciudadana, respecto de las que se propuso en la presente

acción fueron derogadas por el Código Municipal para el distrito metropolitano (2019), publicado en el Registro Oficial Nro. 902 de fecha 7 de mayo de 2019.

Además, se indica que la tasa es constitucional al haber sido creada en ejercicio de las facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico para el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, enfatizando la potestad tributaria de crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales. De igual forma, se precisa la existencia de la prestación de un servicio público efectivo, que se ejerce por imperio de la potestad tributaria a favor del GAD DMQ (CASO Nro. 0070-11-IN, 2021).

En diciembre del año 2010, llegó a conocimiento de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, una demanda que buscaba la anulación de una tasa, esto en virtud de que dicho tributo era contrario a la ley. Sin embargo, la Sala consideró que no existió una fundamentación correcta respecto de la vulneración del derecho, de igual manera que no se justificó la relevancia en el ámbito constitucional del problema jurídico y mucho menos en la pretensión; consecuentemente se inadmitió la demanda planteada (Acción Objetiva de Impugnación, 2010).

La entidad accionada hace especial énfasis, precisando que las Ordenanzas no tienen un potencial de producir efectos que se opongan a la Constitución, porque las mismas han sido creadas por las competencias atribuidas por la ley.

En este sentido, es necesario recordar que la Constitución precisa que el Ecuador se gobierna de manera descentralizada, señalando que existen competencias exclusivas al Estado central y otras a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De igual manera, el art. 105 del COOTAD, define a la descentralización como:

art. 105.- Descentralización. - descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), 2015, pág. 47)

Esto conlleva la transferencia de los recursos financieros necesarios, que deben ser entregados por la Administración Central a los GAD, esto sirve para la prosecución de los fines y proyectos propios que tiene el Estado.

En adición, se debe reconocer la presencia de autonomía conferida a los GAD para que puedan desarrollar normas y órganos propios, delimitando sus circunscripciones territoriales, limitando la responsabilidad y sin que exista intervención de otro nivel de gobierno.

Las normas creadas para delimitar el accionar de los GAD, facultan la injerencia que pueden tener en materia tributaria, esto se realiza mediante acto normativo como lo son las

ordenanzas, siempre que sea respecto de tasas y contribuciones especiales de mejoras, constituyendo así una potestad tributaria seccional.

Con ese contexto, en el presente caso, el Distrito Metropolitano implementa la tasa, objeto de análisis constitucional, como aquel instrumento que permite generar un ingreso que incrementa la capacidad económica, generando consecuentemente una operación complementaria con el Gobierno Central, es decir, la seguridad pública que es una responsabilidad del Estado, posee el respaldo del Municipio, desempeñando operaciones de control, prevención, disuasión, detección de las infracciones, entre otras, que permiten el fortalecimiento de una seguridad integral.

El Municipio señala que la tasa fue implementada con políticas y sistemas de protección integral que buscan asegurar el ejercicio y garantía de los derechos consagrados en las Constitución. Indica que se han creado los mecanismos respectivos y planes que han permitido evaluar los resultados respecto de protección, seguridad y convivencia ciudadana. La entidad accionada justifica que no existe una disposición que haya dejado inválida una competencia exclusiva del Gobierno Central, como lo es la seguridad.

Por lo expuesto, el Municipio considera que la presente acción debe ser desechada porque ya no forman parte del ordenamiento jurídico las Ordenanzas cuya inconstitucionalidad se busca declarar; y, manifiesta como salvedad que, en el caso de que la

acción propuesta se conceda, se quiere recalcar que la Corte debe orientar su decisión tomando en cuenta el principio de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.

3.2.2 Postura y pretensión amicus curiae.

La figura del amicus curiae comprende que una persona o un grupo de personas, comparezca al proceso, sin tener la calidad de parte procesal, por lo general estas presentan elementos de valor que permiten al juzgador inclinarse por una teoría. en el presente caso comparecen Martín Francisco Páez Córdova, Adriana Paola Pimentel Llerena, Pedro Gómez de la Torre; y, EP EMSEGURIDAD (CASO Nro. 0070-11-IN, 2021).

De estos cuatro amicus curiae presentados, los tres primeros comparecen a la audiencia, señalando de manera muy concreta que el tributo objeto de controversia, no cumple con los requisitos a nivel doctrinal y jurisprudencial para ser considerada tasa. Además, ratifican lo señalado por la parte actora al considerar que es la misma Constitución, quien otorga a la Policía Nacional la atención y seguridad a la ciudadanía; y, que solo los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben ser los coordinadores de dicha actividad (CASO Nro. 0070-11-IN, 2021).

Sin embargo, la entidad que realiza un descargo de información más relevante respecto del proceso, es la Empresa Pública Emseguridad, quien es la prestadora del servicio cuya fuente de ingreso es la tasa en controversia.

EP EMSEGURIDAD

La Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia Ciudadana EP EMSEGURIDAD, comparece al proceso como la prestadora del servicio de seguridad en el Distrito Metropolitano de Quito; por ello emite un informe de recaudación y destino de tasas por servicios de seguridad en el que indica que la tasa, tiene el objeto de financiar el servicio prestado por la misma entidad.

Uno de los objetivos que esta empresa busca garantizar, es la prevención y convivencia pacífica de los ciudadanos, permitiendo la participación de los mismos, en todos los proyectos que contribuyan a la construcción de una mejor sociedad. Con este antecedente se implementaron algunas actividades, dentro de las cuales constan las siguientes:

- Se implementaron sistemas de vigilancia (total 1112 cámaras), mismas que son monitoreadas por el Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano de Quito.
- Mantenimiento de los sistemas de alarmas comunitarias.
- Recuperación de espacios en los que existía mayor delincuencia.
- Diseño y construcción de Centros de Equidad y Justicia, que son aquellos creados con el objetivo de ofrecer atención gratuita, acompañamiento, patrocinio, asesoría legal, atención psicológica, entre otras.
- Campañas de sensibilización y difusión para la prevención del consumo de alcohol entre jóvenes y adolescentes.

Con esto, la EP EMSEGURIDAD justifica que el dinero recaudado por concepto de tasa ha cumplido con la finalidad del tributo, que es la protección de los ciudadanos y hace un especial énfasis en la gestión de riesgos y atención de emergencias. La misma que comprende desde la entrega de insumos en caso de terremotos hasta la entrega de mascarillas a los sectores vulnerables durante la pandemia (CASO Nro. 0070-11-IN, 2021).

Finalmente, esta entidad creada para ofrecer seguridad, señala que la parte actora considera que este tributo no posee un servicio público divisible y medible. Sin embargo, expresa que todo ciudadano tiene una potencialidad de uso del servicio ofrecido y por ello la demanda planteada debe ser declarada de improcedente.

CAPITULO IV: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

4.1. Problemas jurídicos que se desprenden de las posturas y pretensiones de las partes.

Una vez analizadas las pretensiones de ambas partes procesales, previo a encontrar los problemas jurídicos, es necesario enfatizar en las ordenanzas que son el origen de la de la acción de inconstitucionalidad planteada.

La parte actora señala que existe inconstitucionalidad respecto de Ordenanzas Municipales 79, 91, 139 y 169. Sin embargo, hasta que la Corte Constitucional se pronuncie respecto de las mismas. Estas fueron derogadas por el Código Municipal para el Distrito Metropolitano, para una mejor comprensión se indicará las ordenanzas en mención.

4.1.1 Ordenanza **Municipal No. 79** [Concejo Metropolitano de Quito] (2002) emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial no 735 del 31 de diciembre del 2002.

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: (Ordenanza Municipal No. 79, 2002)

a) Predios destinados preferentemente a vivienda:

Ilustración 1: Tarifas mensuales por sectores

<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>

Fuente: (Ordenanza Municipal No. 79, 2002)

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

Ilustración 2: Tarifas por sectores

<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>

Fuente: (Ordenanza Municipal No. 79, 2002)

4.1.2 Ordenanza Municipal No. 0091(2003) 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. (pág. 2)

4.1.3 Ordenanza Municipal No. 139 [Consejo Metropolitano de Quito] (2005) 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. (pág. 2)

4.1.4 (Ordenanza Reformatoria No. 169 [Consejo Metropolitano de Quito](2006) “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. (pág. 2)

El Código Municipal derogó las primeras tres Ordenanzas, sin embargo, el contenido de la Ordenanza No. 169 no se incluyó en la codificación. Con lo señalado, en la Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (2021), publicada el 14 de julio de 2021 se indica lo siguiente:

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

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:

Ilustración 3: Predios destinados 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>

Fuente: (Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, 2021)

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

Ilustración 4: Predios destinados a actividades 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>

Fuente: (Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, 2021)

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. (pág. 235)

En el artículo expuesto se puede identificar que existe una reproducción del art. 130 de la derogada Ordenanza No. 79, con las reformas indicadas en el art 1 de la derogada Ordenanza No. 91; y, el art 1 de la derogada Ordenanza Nro. 139. Evidenciando así que, el contenido de las normas que ya no forman parte del ordenamiento jurídico persiste, por lo que es pertinente hacer un examen constitucional de manera extendida.

En concordancia con la normativa antes señalada y las pretensiones presentadas por las partes procesales, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

1. Existe oposición entre las normas constitucionales y el Art. 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (2021), respecto de la competencia que tiene el Estado central para la regulación de la seguridad pública.

La parte actora en su acto de proposición hace referencia al artículo 261 de la Constitución, el mismo que se refiere a la competencia exclusiva que tiene el Estado Central respecto de la defensa nacional, protección interna y orden público. Sin embargo, en el artículo 3 numeral 8 del mentado cuerpo normativo señala que uno de los deberes primordiales del Estado es *“garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral”*. (Constitución Nacional del Ecuador, 2008)

En este sentido, las normas constitucionales determinan que el Estado es quien debe ser el principal oferente del servicio, pero no impide que se pueda realizar la prestación por

parte de entidades complementarias que incluye a los diferentes niveles de gobierno, como en este caso son los GADs.

La Corte Constitucional emite la sentencia (Sentencia No. 15-14-IN/20 , 2020), en el cual rechaza las acciones de inconstitucionalidad propuestas contra una ordenanza que regulaba una tasa por el servicio de monitoreo, operación, transmisión de datos y servicios de enlaces cuya ejecución se realizaba por parte de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil. La sentencia en mención en su parte pertinente y relevante señala:

(...) 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. (Sentencia No. 15-14-IN/20 , 2020)

Por lo señalado, se evidencia que el Estado, en su búsqueda de cumplimiento de fines, permite la colaboración complementaria que aportan las entidades de seguridad de los GADs, realizando operaciones que se vinculan con el control del espacio. Estas entidades son de carácter operativo, técnico, organizadas de manera jerárquica, capaces de crear políticas respecto de la seguridad ciudadana.

Con lo manifestado, se evidencia que no existe una competencia netamente privativa, ejercida por el gobierno central, sino que existe una cooperación de instituciones públicas que buscan la satisfacción y seguridad de los ciudadanos; por ello las políticas públicas creadas para el efecto se complementan con la seguridad integral brindada por el Estado a través de las Policía Nacional y Fuerzas Armadas.

Finalmente, con lo aseverado, no existe una transgresión a las normas constitucionales, respecto de la competencia que tiene el gobierno central para regular la seguridad pública, por lo que este problema jurídico no constituye un factor para que sea declarada de inconstitucional la tasa de seguridad ciudadana.

2. El artículo 1540 del Código podría incurrir en una vulneración a los principios de legalidad y reserva de ley.

La parte actora sostiene que el tributo objeto de análisis, no constituye una tasa, debido a que no cumple con las características que forman parte de la composición propia de este tipo de tributo. Consecuentemente, se encuentra una vulneración notoria respecto de los principios de legalidad y reserva de ley.

El principio de legalidad se considera como uno de los logros de mayor relevancia en un Estado social y democrático, en palabras de Ferrajoli es “*la garantía política de la fidelidad de los poderes públicos...*” y que “*consiste en el respeto por parte de estos de la legalidad constitucional...*” con ello “*cada poder público debe actuar estrictamente en su órbita de atribuciones*” (Ferrajoli, 1995, pág. 943).

Cabe recordar que, la legalidad no debe ser confundida con la constitucionalidad puesto que todos los actos del Estado siempre deben estar acorde al ordenamiento jurídico supremo, por ello es que el principio de legalidad establece que los actos que emanen del Estado deben estar conforme a leyes y la Constitución, incluso los actos que no se encuentren subordinados a ley expresa deben subordinarse a la norma suprema.

Desde el punto de vista democrático, el principio de legalidad en materia tributaria se configura como una auto imposición, partiendo del hecho de que es el órgano competente aquel facultado para crear el tributo y con ello que pueda ser ejecutado.

Por otro lado, el principio de reserva de ley constituye un aseguramiento a los distintos ámbitos del derecho para que sean regulados mediante las normas, mismas que tienen el carácter de legal, consecuentemente se presenta una intervención legislativa.

De la jurisprudencia se evidencia que la reserva de ley debe tener los elementos esenciales del tributo, es decir debe presentar la identidad del tributo, hecho imponible, sujeto pasivo, base imponible, tipo de gravamen, beneficio fiscal, cuota tributaria, entre otros.

Con lo señalado es necesario considerar si la tasa, objeto de controversia, posee el elemento hecho generador y si este se encuentra en relación con el accionar estatal. Al respecto, la norma cuya inconstitucional se analiza determina que la tasa se ha generado para cubrir los servicios respecto de la seguridad ciudadana. Sin embargo, conforme los argumentos expuestos por la empresa EMSEGURIDAD EP, la ejecución incluye planes, proyectos, programas; que no corresponden a la prestación de un servicio público capaz de ser individualizado.

Como producto de análisis se ha enfatizado en principios como el de provocation y recuperación de costos, de la información otorgada por la empresa antes mencionada, se evidencia que desde el periodo del año 2009 hasta julio de 2020, se recaudó ochenta y un millones, cuatrocientos sesenta mil, ochocientos noventa y tres, 98/100. Rubros que se detallan a continuación:

Ilustración 5: Recaudación 2009-Julio 2020

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

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.

Con lo expuesto, se considera una evidencia notoria en la recuperación de los gastos, correspondientes a la prestación del servicio. Sin embargo, para el cobro de estos valores, se han basado en las tarifas fijas proporcionadas en base a la ubicación y el área de los predios dentro del Distrito Metropolitano. Circunstancia que permite considerar que no existe una

conexión entre los valores recaudados y la producción del servicio; identificando así una inobservancia al principio de equivalencia.

De conformidad con el art. 132 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), del cual se desprende que se requiere ley en el caso de creación, modificación o supresión de tributos, sin que exista menoscabo de las atribuciones conferidas a los GADs; y, el art 301 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) que señala que mediante ley sancionada por la Asamblea se podría establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos, enfatizando que las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley. Estas disposiciones constitucionales denotan el principio de legalidad en cuanto a materia tributaria, sobre todo la segunda que es la que corresponde al caso de estudio.

El artículo 186 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2015), faculta a los gobiernos autónomos descentralizados la creación de tasas, siempre que sea en el ámbito de sus competencias, consecuentemente el Consejo Metropolitano de Quito, órgano competente, expide el Código Municipal para el Distrito Metropolitano, Ordenanza Metropolitana No.001, dentro del cual se encuentra el art. 1540, cuya inconstitucionalidad se analiza.

Por lo expuesto, no se ha podido plasmar el texto normativo adecuado en base a los parámetros expuestos, lo que termina infringiendo el principio de legalidad.

3. El artículo 1540 del Código podría considerarse contrario a lo establecido en el artículo 53 de la Constitución.

El art 53 de la Constitución de la República del Ecuador, señala:

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. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Con este mentado artículo, la entidad pública no ha cumplido ni se ha pronunciado respecto de la inexistencia de un sistema que mida la satisfacción del servicio ofrecido. Por tal motivo no se puede identificar el accionar del Estado, por medio de la tasa de seguridad ciudadana, con ello se verifica el incumplimiento de la norma constitucional mencionada.

Por todos los argumentos expuestos, la Corte Constitucional en su respectivo análisis, considera que el art 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito presenta conexidad con los artículos 1541, 1542, 1543 y 1544 y que por ello todos deben ser declarados inconstitucionales por el fondo.

4.2 Resolución del caso

4.2.1. Normas y derechos en conflicto

La Corte Constitucional como entidad competente para conocer la demanda, previo a dicar el respectivo fallo, realizó un análisis profundo de todos los argumentos y fundamentos propuestos por las partes.

La demanda propuesta busca la declaratoria de inconstitucionalidad del art 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en virtud de un análisis minucioso, la Corte Constitucional considera que la norma en mención implica una vulneración a los principios de equivalencia, provocation y recuperación de costos, los mismos que se encuentran inmersos en las prestaciones de servicios que realiza el Estado.

Además, se consideran vulnerados los artículos que se refieren a potestades propias de la Asamblea Nacional, como la aprobación de normas generales de interés común que denotan en el art. 132 de la norma suprema, influyendo así en la soberanía popular.

Otro elemento a ser considerado vulneración, es el derecho que tienen los ecuatorianos a evaluar la satisfacción de los servicios públicos, esto de conformidad con el art. 53 de la Constitución. En algunas entidades del sector públicos se realizan mediante dispositivos que presentan una escala y acreditan que la prestación del servicio sea óptima.

Por otro lado el Estado garantiza la seguridad humana, mediante políticas y acciones que se integran, asegurando así una convivencia de paz para las personas que viven dentro de los límites del Ecuador.

Por ello, la Corte considera que también deben ser revisados todos los artículos que se refieran a la tasa de seguridad ciudadana establecida en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, los artículos que también se encontraron bajo análisis, son los siguientes:

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 de 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. (Consejo Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, 2021)

Por lo expuesto, se concluye que existen algunas inconsistencias presentadas en la norma cuya declaratoria se declara y que existe una conexión por parte de la misma con las siguientes disposiciones normativas del mentado cuerpo normativo; es por ello que, en mérito de todo lo expuesto, y conforme a la potestad de administrar justicia atribuida a el Pleno de la Corte Constitucional, se pronuncia respecto de la declaratoria de inconstitucionalidad propuesta por los actores.

4.2.2. Decisión final adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia No. 70-11-IN

El caso signado con el No. 70-11-IN, con el objetivo de que la Corte Constitucional se pronunciará respecto de la Ordenanzas Metropolitanas números 79,91,139 y 169, mismas que se refieren a la tasa de servicios por concepto de seguridad ciudadana dentro del Distrito Metropolitano de Quito.

Es necesario precisar que la normativa de la cual se desprenden los numerales anteriores, a la fecha de la audiencia se encontraban derogadas y únicamente el contenido del artículo (III.130) de la mentada norma se replica en el artículo 1540 del vigente cuerpo normativo (Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito).

El 28 de diciembre de 2011, los señores José Julián Semanate y María Lorena Narváez Espinosa (accionantes), presentan acción pública de inconstitucionalidad a las normas antes referidas.

Después de cumplir con todas las etapas procesales requeridas, se emite la sentencia objeto de estudio y se procede con la siguiente decisión final, la misma que comprende:

Se acepta la acción pública de inconstitucionalidad, consecuentemente se declara de inconstitucional por el fondo y con efectos diferidos de los artículos 1540, 1541, 1542, 1543 y 1544 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, con efectos diferidos por considerar que la recaudación generada por la tasa de seguridad ciudadana incide directamente en la capacidad de gestión del Distrito y su planificación presupuestaria anual.

Además, se indica que en el caso de que las normas declaradas de inconstitucionales, quieran ser sustituidas, se deberán plasmar elementos esenciales de la tasa por servicio de seguridad ciudadana, esto es que la misma se establezca en el accionar estatal determinado, que la tarifa responda a los costos, de tal forma que se respeten los principios de equivalencia, provocation y recuperación de costos; y, que existan los respectivos mecanismos de medición de satisfacción al servicio ofrecido.

Finalmente, se debe insistir a todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados del país, que observen los parámetros señalados en la presente sentencia, en el evento que busquen la creación de tasas con objeto de prestar servicios de seguridad ciudadana.

CONCLUSIONES

La Constitución de la República, es la norma que enmarca todas las leyes que rigen dentro del país, los legitimados activos, al considerar aplicar una acción pública de inconstitucionalidad sobre una norma de carácter inferior, esperan que, mediante el respectivo proceso de estudio y análisis, se descarte o confirme que la misma atenta la norma suprema.

El único órgano facultado para realizar el control respectivo de todas las normas que integran la carta magna es la Corte Constitucional, entidad que se figura como principal garante de la Constitución por ser la única que puede interpretarla jurídicamente. Este máximo órgano de control nace en el 2008 y dentro de sus facultades está el conocer sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, de los actos administrativos que sean emitidos por las autoridades y órganos del Estado.

La injerencia de este órgano, permite que exista una coherencia en el ordenamiento jurídico, esto con el objetivo de garantizar la eficacia y eficiencia de los derechos consagrados en la carta madre. Cabe recalcar que, son todas las personas capaces de exigir por sus derechos incluso cuando no sean directamente vulnerados.

En el presente caso el Distrito Metropolitano de Quito, creó las normas que respaldaban la creación y aplicación de la tasa de seguridad ciudadana, sin considerar que estas serían una vulneración evidente a los derechos de los habitantes. Con ello se evidencia

que no siempre se presenta un examen minucioso de las normas a ser publicadas y los efectos que se generan a partir de su aplicación.

A consecuencia de esta situación la Corte Constitucional, después de escuchar las pretensiones de las partes, considera que, si existe una vulneración evidente, por lo que se procede con la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que se refieren a la tasa de seguridad ciudadana como tributo de creación municipal.

Finalmente, es indispensable enfatizar que esta sentencia signada con el No. 70-11-IN, emitida por parte de la Corte Constitucional, permite confirmar la importancia que constituye la creación de normas en materia tributaria y la implicación que tienen estas con los derechos garantizados por la Constitución. Es decir, en el presente caso, con el objetivo de otorgar seguridad a las personas, se destinó los recursos a actividades que no correspondían al objetivo; esto sirve de claro ejemplo para los otros niveles de gobierno que buscan generar recursos en atribución de sus competencias y que muchas veces no resultan lograr la finalidad de servicio deseada.

Recomendaciones

A partir de la elaboración del presente plan de análisis, se logró comprender con mayor claridad la posición que tienen las partes respecto de la exigencia de sus derechos. Es decir, los actores siempre consideraron que la tasa de seguridad ciudadana, generaba recursos para el Distrito Metropolitano de Quito, sin embargo, los mismos no cumplían con la finalidad de protección, lo que evidenciaba el mal uso de los fondos públicos. Mientras que la entidad accionada, justificaba que los fondos si eran destinados a la seguridad de todos los propietarios de Quito.

Con ello, se pudo evidenciar que muchas veces no existe un correcto y profundo análisis de las normas previo a su creación, debido a que se replicó una norma que ya había sido derogada. En la misma línea, muchos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pueden crear disposiciones tributarias que no hayan tenido un examen histórico, lo que permite evidenciar la falta de estudio por encontrar nuevas soluciones, en virtud de los elementos tan cambiantes y nuevos que tiene la sociedad.

Finalmente, mi recomendación es instaurar normas, que favorezcan a los ciudadanos y que sean meditadas en base a la realidad social que se atraviesa. Considero que el país, en los últimos años ha presentado cifras alarmantes de violencia e inseguridad, lo que permite evidenciar que se están necesitando normas que permitan disminuir los índices alarmantes, para ello se necesitan de personas comprometidas con la ayuda, para que los ingresos no sean justificados en otro accionar generando así un perjuicio mayor.

Referencias

Acción Objetiva de Impugnación, Nro. 188-2010. (Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia 14 de Mayo de 2010).

Andrade, R. D. (2003). *Legislación económica del Ecuador*. Editorial Abya Yala.

Arsuaga de NavasqÜes, J. (1972). El principio de legalidad y la flexibilidad fiscal discrecional. *En XIX Semana de Estudios de Derecho Financiero*.

Asamblea Nacional Constituyente. (11 de Agosto de 1998). Constitución de 1998. Asamblea Nacional Constituyente.

Asamblea Nacional del Ecuador. (22 de Octubre de 2009). *Ley Orgánica de garantías Jurisdiccionales y control constitucional*. Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct-2009.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). *Código tributario*. Registro Oficial.

Ataliba, G. (2011). *Hipótesis de incidencia tributaria*. Ara.

Blacio, A. R. (22 de octubre de 2009). *DerechoEcuador*. Obtenido de DerechoEcuador: <https://derechoecuador.com/el-tributo-en-el-ecuador/>

Calduch, R. (1991). El Estado, el Pueblo y la Nación. En R. Calduch, *Relaciones Internacionales*.- (págs. 1-30). Edit. Ediciones Ciencias Sociales.

Cano, M. A., Restrepo, P. C., & Villa, M. O. (2019). La primera reforma tributaria en la historia de la humanidad. *Entramado*, 15(1), 52-163. <https://doi.org/>
<https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.1.5419>

Cappelletti, M. (1963). *La jurisdicción constitucional de la libertad, con referencia a los ordenamientos alemán, suizo y austriaco*. UNAM.

CASO Nro. 0070-11-IN, 0070-11-IN (Corte Constitucional del Ecuador 22 de Septiembre de 2021).

Código Municipal para el distrito metropolitano. (07 de Mayo de 2019). Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial 902.

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. (14 de Julio de 2021). Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Edición Especial 1615 de 14-jul.-2021.

Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. (14 de Julio de 2021). Art. 1540 . *Art. 1540* . Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Edición Especial 1615 de 14-jul.-2021.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). (2015). *Art. 105*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
(2015). *art. 186*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
(2015). *Art. 57*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.

Congreso de la República de Perú. (2017). *ey núm. 30651, de 19 de agosto de 2017, que reforma el artículo 203° de la Constitución Política del Perú para otorgar legitimación activa al Presidente del Poder Judicial en los procesos de inconstitucionalidad*. El Peruano.

Consejo Municipal del Distrito Metropolitano de Quito. (2021). *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Artículo 301*.

Constitución de la República del Ecuador. (20 de Oct de 2008). Art. 261. Ecuador: Registro Oficial No. 449.

Constitución de la República del Ecuador. (20 de Octubre de 2008). Art. 430. Registro Oficial 449.

Constitución de la República del Ecuador. (20 de Octubre de 2008). Art. 432. Registro Oficial 449.

Constitución de la República del Ecuador. (20 de Octubre de 2008). Art. 436. numeral 2.
Registro Oficial No. 449.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Art. 53*. Registro Oficial No. 449.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Artículo 132*. Registro Oficial 449.

Constitución de la República del Ecuador. (20 de Octubre de 2008). Artículo 429. Registro
Oficial 449.

Constitución Nacional del Ecuador. (2008). *Art.3, Numeral 8*.

Contraloría General del Estado. (2009). *Número de informe: DA4-0033-2009:*
Determinación y recaudación de ingresos. Bienes inmuebles y cuentas por pagar.

Corte Constitucional del Ecuador. (5 de septiembre de 2022). *Corte Constitucional del Ecuador*.
Obtenido de Corte Constitucional del Ecuador:
<https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/quienes-somos.html>

DEMANDA 0015-14-AN, 0015-14-AN (Corte Constitucional del Ecuador 28 de Abril de
2014).

derechoecuador.com. (10 de Enero de 2018). *derechoecuador.com*. Obtenido de
derechoecuador.com: <https://derechoecuador.com/principio-de-supremacia-constitucional/>

Enciclopedia jurídica. (2 de 8 de 2022). *Enciclopedia jurídica*. Obtenido de <http://www.encyclopedia-juridica.com/inicio-encyclopedia-diccionario-juridico.html>

Equipe Âmbito Jurídico. (1 de Abril de 2010). *ambitojuridico.com*. Obtenido de [ambitojuridico.com.br: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/el-tributo-en-el-ecuador/](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/el-tributo-en-el-ecuador/)

Ferrajoli, L. (1995). : *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*,. Trotta.

Guerra, R. E. (2014). Supremacía constitucional y control del Derecho comunitario. *FORO Revista de Derecho.*, 37-62.

Jarach, D. (2003). *Finanzas Pública y Derecho Tributario*. Edición Abeledo Perrot.

Masabanda, B. H. (2015). Problemas jurídicos que plantea la extensión de la responsabilidad de la obligación jurídica tributaria en el régimen ecuatoriano . *Universidad Andina Simón Bolívar* .

Mejía, F. O., Pino, J. R., & Parrales, C. C. (2019). Políticas tributarias y la evasión fiscal en la República del Ecuador. Aproximación a un modelo teórico. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(88), 1147-1165.

Mendieta González, D. (2010). La acción de inconstitucionalidad: A propósito de los 100 años de su vigencia en Colombia. *Vniversitas*, 61-83.

Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. (2021). *Plan Metropolitano de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica del Distrito Metropolitano de Quito*. Imprenta del Distrito Metropolitano de Quito.

Ordenanza Municipal No. 0091. (9 de Julio de 2003). Ordenanza Municipal No. 0091 [Ilustre Municipalidad de Quito] . Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial No 121.

Ordenanza Municipal No. 139 [Consejo Metropolitano de Quito]. (23 de Febrero de 2005). *Ordenanza Municipal No. 139*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial No. 530.

Ordenanza Municipal No. 79 [Ilustre Municipalidad de Quito] . (31 de Diciembre de 2002). *Ordenanza Municipal No. 79*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial No. 735.

Ordenanza Municipal No. 79. (2002). *Art. 1*. Registro Oficial no 735 .

Ordenanza Reformatoria No. 169 [Consejo Metropolitano de Quito]. (3 de Febrero de 2006). *Ordenanza Reformatoria a la tasa de Seguridad Ciudadana N°. 169*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial N°. 202.

Peñavillamil, M. (1995). *Derecho Tributario*. Editora Liticolor.

Plazas, V. M. (2000). Los tributos vinculados. *Estudios Socio-Jurídicos*, 2(1), 97-172.

Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española*.

Reglamento para el Control de la Discrecionalidad de la Administración Pública. (18 de Octubre de 2002). *Art. 1* . Registro Oficial No. 686.

Sentencia C-243/05, C-243/05 (Corte Constitucional de la República de Colombia 17 de Marzo de 2005).

Sentencia No. 15-14-IN/20 , No. 15-14-IN/20 (Corte Constitucional del Ecuador 21 de Octubre de 2020).

Valdivieso Ortega, G. J. (2013). *La tasa, un tributo que ha sido desnaturalizado en Ecuador*. Corporación Editora Nacional.

Villegas, H. s. (2001). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Depalma.