

149-2015

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las quince horas con treinta y un minutos del día treinta de mayo de dos mil dieciocho.

Analizada la demanda presentada por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza, en la que pide la inconstitucionalidad de los arts. 1 inc. 1º, 3, 4, 6, 7 y 11 inc. 1º de la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (emitida por Decreto Legislativo n° 162, de 29-X-2015, publicada en el Diario Oficial n° 203, tomo n° 409, de 5-XI-2015 [en lo que sigue “LECOESC”]) por considerarlos contrarios a los artículos 2, 3, 131 ord. 6º, 140 y 224 inc. 1º de la Cn., esta sala considera:

Las disposiciones legales impugnadas prescriben:

Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia.

Objeto de la Ley

“Art. 1 [inc. 1º].- La presente Ley tiene por objeto el establecimiento de una contribución especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, la cual recaerá sobre la adquisición y/o utilización de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, independientemente de los medios tecnológicos, terminales, aparatos o dispositivos que se empleen para su consumo, de acuerdo a los alcances establecidos en esta Ley; y, sobre la transferencia de cualquier tipo de dispositivo tecnológico, terminales, aparatos y accesorios de los mismos que permitan la utilización de servicios de telecomunicación”.

Hechos generadores

“Art. 3.- Establécese una Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, en adelante contribución especial, la cual tendrá como hechos generadores los siguientes:

- a) El pago de servicios públicos de telefonía, fija y móvil;
- b) El pago por el arrendamiento o cualquier modalidad de contratación de servicios de televisión por suscripción, ya sea que se reciban por medios alámbricos, inalámbricos o por cualquier otro medio físico;
- c) El pago por el arrendamiento o cualquier modalidad de contratación de servicios de transmisión de datos entre dos o más puntos relacionados con información proporcionada por el usuario;
- d) Transferencia a cualquier título, importación o internación definitiva de dispositivos tecnológicos, terminales o aparatos y accesorios de los mismos que permitan la utilización de los servicios mencionados en el presente artículo, entendiéndose entre otros, pero sin limitarse a: terminales fijos o móviles, tabletas electrónicas, aparatos, tarjetas que contengan el módulo de identificación de abonado (SIM) y otros accesorios, ya sean dados en arrendamiento o comodato, con exclusión de los ordenadores o computadoras electrónicas y televisores;
- e) El retiro o desafectación de dispositivos tecnológicos, terminales o aparatos y accesorios de los mismos que permitan la utilización de los servicios mencionados en esta disposición, que se encuentren adscritos al activo realizable de los proveedores de tales bienes; así como el autoconsumo de los servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, producidos por los mismos proveedores, efectuados con destino al consumo o utilización personal o propia de los socios, directivos, apoderados o personal de la empresa, al grupo familiar de cualquiera de ellos o a favor de terceros en forma gratuita.

Los pagos de los servicios a que se refieren los literales a), b) y c) de esta disposición, constituirán hechos generadores de la contribución especial cuando los servicios sean contratados en el país. Se entenderá que el servicio es contratado en el país, cuando la actividad que genera el servicio inicia o es desarrollada en éste, incluyendo las llamadas de cobro revertido finalizadas en el país y la itinerancia (roaming)”.

Sujetos pasivos

“Art. 4.- Son sujetos pasivos de la contribución especial que regula la presente Ley y en consecuencia, obligados al pago del mismo, los siguientes:

- a) Los usuarios y revendedores de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, independientemente de los medios tecnológicos empleados para su uso y de las modalidades de contratación para la recepción de los mismos, ya sean proveídos por personas naturales o jurídicas que sean operadores de redes comerciales de telecomunicaciones;

- b) Los adquirentes de cualquier dispositivo tecnológico, terminal o aparato y accesorios de los mismos que permitan la utilización de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, inclusive en arrendamiento o comodato;
- c) Los importadores o internadores de cualquier dispositivo tecnológico, terminal o aparato y accesorios de los mismos que permitan la utilización de servicios de telecomunicaciones en sus diferentes modalidades;
- d) Los representantes de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y que bajo sus órdenes o instrucciones deban emplear sistemas de telecomunicaciones;
- e) Los sujetos pasivos dedicados a la prestación de servicios de telecomunicaciones que efectúen el retiro o desafectación de dispositivos tecnológicos, terminales o aparatos y accesorios de los mismos que permitan la utilización de servicios de telecomunicaciones, así como los que efectúen el autoconsumo de servicios de telecomunicaciones producidos por los mismos.

No tendrán la calidad de sujetos pasivos de la contribución especial:

- a) Las misiones diplomáticas, consulares, personal diplomático y consular extranjero acreditados en el país, bajo el principio de reciprocidad; los organismos internacionales, agencias de desarrollo o cooperación de Estados o países extranjeros;
- b) Los sujetos pasivos que se dediquen a la actividad de Centros Internacionales de Llamadas, conocidos en el comercio internacional como "call center" o "contact center", que se encuentren gozando de los beneficios de la Ley de Servicios Internacionales”.

Momento en que se causa la contribución especial

“Art. 6.- La contribución especial se entiende causada:

- a) En los servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, en el momento en que se efectúe el pago de los mismos;
- b) En las transferencias, cuando se entregue el dispositivo tecnológico, terminal o aparato que permita el uso de los servicios mencionados en los literales a), b) y c) del artículo 3 de la presente Ley, a cualquier título, o cuando se efectúe el pago, lo que ocurra primero;
- c) En las importaciones e internaciones definitivas a que se refiere esta Ley, cuando tenga lugar la importación o internación definitiva;
- d) En los servicios o transferencias, cuya contraprestación se pacte bajo pago parcial, la contribución especial se causará al momento del pago parcial. En los servicios de telecomunicaciones bajo la modalidad prepago, se considerará causada la contribución especial al momento de efectuar el pago de los mismos.
- e) En el retiro o desafectación de dispositivos tecnológicos, terminales, aparatos y accesorios de los mismos que permitan la utilización de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, se entenderá causada la contribución especial en la fecha del retiro de los referidos bienes. En el autoconsumo de los servicios que sean producidos por los proveedores de los mismos, la contribución se causará cuando se verifique el uso o utilización de dichos servicios”.

Base imponible y alícuota

“Art. 7.- La alícuota de la contribución especial es de un cinco por ciento (5%) y se aplicará a la base imponible determinada de acuerdo a esta Ley.

La base imponible de la contribución especial en los diversos hechos generadores será el valor de la contraprestación, excluyendo el Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios y la presente contribución especial. En el caso de contraprestaciones pactadas con pago parcial, la base imponible será el valor de cada contraprestación parcial.

En el caso de servicios de telecomunicaciones proveídos en forma integrada o en convergencia para determinar la base imponible, se sumarán todos los valores de las contraprestaciones por cada servicio, por período mensual o pago parcial, correspondientes al mismo sujeto prestatario.

En los casos de retiro o desafectación de dispositivos tecnológicos, terminales o aparatos y sus accesorios y autoconsumo de servicios de telecomunicaciones en todas sus modalidades, la base imponible será el valor que el proveedor les tenga asignado como precio de venta al público, según sus documentos y registros contables y a falta de éstos, el precio corriente de mercado.

En el caso de las importaciones e internaciones definitivas a que se refiere esta Ley, la base imponible es la cantidad que resulte de sumar al valor aduanero los derechos arancelarios que correspondan”.

Destino de la Contribución Especial

“Art. 11[inc. 1º].- Los recursos provenientes de la presente contribución especial serán utilizados única y exclusivamente para la seguridad ciudadana y convivencia, que se concretará entre otros beneficios en instituciones de seguridad fortalecidas, en el disfrute de servicios institucionales eficientes para la prevención de la violencia, la recuperación de espacios públicos y la reducción de la incidencia delictiva en éstos, la reducción del número de niños, adolescentes y jóvenes que no estudian y no trabajan, la reducción de la violencia en la familia y de abusos contra las mujeres, el fomento de la resolución alterna de conflictos vecinales, el aumento de la judicialización efectiva de delitos graves, la

reducción de la mora en las investigaciones de delitos, el fortalecimiento del control y la mejora de las condiciones en los centros penitenciarios, el desarrollo de los programas de reinserción y prevención del delito, el reforzamiento de las capacidades para la protección, atención y reparación de las víctimas y el perfeccionamiento del sistema de administración de justicia; todo lo cual redundará en beneficios tales como la facilitación de actividades económicas, la creación y conservación de oportunidades de trabajo, el resguardo de propiedades y el mantenimiento o incremento de su valor”.

I. *I.* En síntesis, el actor alegó que el tributo creado por la LECOESC es un impuesto, no una contribución especial. La razón es que, de acuerdo con la “atomización y el carácter difuso y ambiguo del destino de la recaudación” —art. 11 LECOESC—, los fondos podrían ser destinados para “financiar cualquier actividad estatal”. Pero en términos concretos, el actor arguyó cuatro motivos de inconstitucionalidad, los cuales desarrolló de la siguiente forma:

A. En primer lugar, alegó un vicio en la producción de la LECOESC, al haber infringido los arts. 2 y 140 Cn. Sobre este punto dijo que la Imprenta Nacional ha admitido que “no existe ni existirá coincidencia” entre la fecha de publicación consignada en el Diario Oficial y la fecha real de publicación, que según entiende el peticionario es aquella en la que existe “disponibilidad del ejemplar del Diario Oficial en la cual aparece impresa la ley”. En efecto, subrayó que el Diario Oficial del 5-XI-2015 estuvo disponible hasta el día 23-XI-2015.

Para acreditar tal reproche el demandante adjuntó la copia de la Constancia n° 3402 suscrita el día 10-XI-2015 por el Jefe de la Imprenta Nacional, en la que consta que la citada normativa aparecería publicada en el Diario Oficial de fecha 5-XI-2015. Esto, a juicio del accionante, implica el “reconocimiento y admisión por parte de una autoridad pública que no existe concordancia entre la fecha de publicación consignada en el ejemplar del Diario Oficial en la cual aparece la [ley cuestionada] y la fecha de publicación efectiva de dicha ley”. Además, agregó una copia de un acta notarial otorgada el 20-XI-2015, en la que el notario Mario Enrique Chiquillo Benítez dio fe de que en esa fecha aún no se encontraba a la venta el ejemplar del Diario Oficial de fecha 5-XI-2015.

Con base en estos 2 documentos, el solicitante precisó que la “no concordancia entre la publicación formal [...] y la publicación real o efectiva no es un tema fútil” (entrecomillado interno suprimido), sino que incide en “la fecha de inicio de vigencia y consiguiente obligatoriedad de una ley [lo cual] es un aspecto sustancial a la seguridad jurídica de los destinatarios de las normas legales”. Finalmente, el demandante concluyó que “es procedente declarar la inconstitucionalidad” de la LECOESC y, además, ordenar a las autoridades correspondientes adoptar “las medidas conducentes a fin de eliminar los factores que inciden en generar un estado de cosas que resulta abiertamente inconstitucionalidad”.

B. En segundo lugar, el interesado aseveró que los arts. 1 inc. 1°, 3, 6, 7 LECOESC contravienen el principio de equidad tributaria, en su manifestación de capacidad económica —art. 131 ord. 6° Cn.—, ya que por medio de ellos “se está gravando una misma manifestación de riqueza —el consumo, sea por la prestación de servicios, sea por la adquisición de bienes— 2 veces”. Aquí dijo que el tributo creado por la ley objetada es un “un impuesto y no una contribución especial”

porque grava el “consumo de servicios específicos de telecomunicaciones (telefonía, televisión por suscripción y transmisión de datos) y [...] la adquisición de dispositivos, terminales equipos, aparatos y accesorios destinados a utilizar los servicios de telefonía, televisión por suscripción y transmisión de datos”.

Agregó que el contenido de los arts. 1 inc. 1º, 3, 6 y 7 LECOESC (hechos económicos sobre los cuales recae el tributo, sus hechos generadores, el momento de la causación de la obligación tributaria y la base imponible) representa una “exacción o gravamen fiscal que grava [...] la prestación de determinados servicios de telecomunicaciones y la transferencia y/o adquisiciones de determinados bienes muebles”, los cuales también son “objeto de gravamen por el impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios”, según colige del art. 1 de la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (o “LIVA”).

De este modo, según el peticionario, el tributo creado por la LECOESC grava exactamente la misma expresión que grava la LIVA. Para justificar tal posición, describió que: (i) el elemento subjetivo en ambos tributos es “plenamente coincidente”, pues el sujeto activo (Administración Tributaria) y el sujeto pasivo (usuario del servicios de telecomunicaciones o el adquirente del bien mueble) son los mismos; (ii) el elemento material de tales tributos es igual, dado que ambos gravan la prestación de un servicio y la adquisición y/o transferencia de un bien mueble, con la especificidad que la ley objetada contiene (arts. 1, 3 y 7 LECOESC); (iii) el elemento espacial tiene el mismo alcance porque los dos tributos son obligatorios a nivel nacional; (iv) el elemento temporal es idéntico en ambas clases de tributos, ya que tienen un carácter mensual (arts. 93 inc. 1º LIVA y 9 LECOESC); y, por último, (v) en cuanto al elemento cuantitativo, sostuvo que si bien la alícuota es distinta —art. 54 LIVA (13%) y art. 7 inc. 1º LECOESC (5%)—, “la base imponible es la misma”.

A partir de tales premisas, concluyó que dada la coincidencia en torno a los hechos generadores de ambos tributos, se advierte que no existe “contraprestación estatal alguna”. En efecto, el consumo de determinada clase de servicios y la transferencia y/o adquisiciones de ciertos bienes muebles “se grava doblemente, sin que exista justificación alguna para la doble imposición”, lo cual conlleva una “alteración, desde la perspectiva de la capacidad contributiva, de los parámetros que el legislador debe atender al establecer un tributo”.

En último término, manifestó que el pago de la denominada contribución especial “no representa, para los sujetos pasivos de dicho tributo, un beneficio, ni directo ni indirecto, ni eventual”, ya que “no existen [...] obras, servicios o actividades focalizadas por parte de la administración pública”, a pesar de lo prescrito en el art. 11 LECOESC.

C. En el tercer lugar, el actor arguyó que los arts. 1 inc. 1º, 3, 4 y 7 LECOESC infringen el principio de igualdad —art. 3 Cn.—, al establecer un “trato tributario discriminatorio”, el cual se produce porque no existe “... razón alguna que justifique gravar [el] consumo de servicios y la

adquisición de bienes muebles” relacionados con las telecomunicaciones, estableciéndoles “una carga tributaria más alta que los consumidores de otros servicios y/o productos”. Para el accionante, “los servicios de telecomunicaciones y bienes relacionados no generan externalidades negativas que el Estado deba afrontar, como tampoco constituyen productos y/o servicios suntuarios que, en razón del principio de progresividad de los tributos, justifique una carga más gravosa que otros servicios y/o productos”. Y si esto es así, considera que “no se constata la diferencia relevante entre los servicios de telecomunicaciones y otros vitales para el desarrollo que justifique un trato discriminatorio en perjuicio de los primeros”. Es decir, a criterio del actor, no existe una razón para imponer, respecto de los servicios y bienes vinculados a los servicios de telecomunicaciones, “una carga tributaria mayor a la que soportan otros y/o bienes en el mercado”. Por tanto, “el tratamiento diferenciado [...] carece de justificación” porque “no son atribuibles a dichos servicios y/o bienes calidades o características que justifique la diferenciación tributaria realizada por el legislador”.

D. En cuarto lugar, el peticionario expresó que el art. 11 LECOESC es inconstitucional porque contraviene el art. 224 inc. 1º Cn. De acuerdo con él, el objeto de control vulnera el principio de caja única de la Hacienda Pública, ya que se predetermina un destino específico de la recaudación originada por el cobro del tributo en cuestión; en otras palabras, el producto del cobro de la “contribución especial” no estará afecto a las necesidades y obligaciones generales del Estado.

Asimismo, indicó las diferentes excepciones al principio de caja única permitidas por la Ley Fundamental —arts. 148 inc. 1º, 224 inc. 2º y 225 Cn.— y, precisó que según el art. 9 inc. 2º LECOESC, el agente de retención deberá enterar el tributo al Fondo General del Estado; el cual se incorpora dentro del presupuesto en el “Ramo de Hacienda” —art. 12 inc. 1º LECOESC—; que a su vez debe estar disponible para financiar las actividades descritas en el art. 11 inc. 1º LECOESC, es decir, “serán utilizados única y exclusivamente para la seguridad ciudadana y convivencia”. Por ello es que los “recursos públicos obtenidos [por el pago del tributo] no servirán para sufragar, en forma general e indistinta, gastos públicos, sino que dicho ingresos están afectos a un destino específico por ley”.

En consecuencia, “la especificidad y taxatividad del destino fijo que de la recaudación de la [contribución especial] hace el art. 11 [LECOESC] obvia o ignora la regla que los ingresos estatales y, sobre todo, los generados con motivo de la aplicación de impuestos [...] no puede estar afectos a un destino predeterminado apriorísticamente por ley”. Por lo tanto, la afectación directa de los fondos públicos resulta contrario a lo prescrito en el art. 224 inc. 1º Cn.

2. Por otra parte, el ciudadano Anaya Barraza pidió como medida cautelar la suspensión de los efectos de la LECOESC. Para justificar dicha petición, el pretensor se refirió a los presupuestos procesales de las medidas cautelares: *fumus boni iuris*, *periculum in mora* y la no afectación a un interés social.

En torno al primer presupuesto, razonó que las vulneraciones constitucionales alegadas constituyen los elementos necesarios para apreciar la verosimilitud de las irregularidades formales y materiales de la precitada ley, a la regularidad jurídica constitucional. De este modo, recalcó que la contribución especial objetada implica “una exacción fiscal” que tendrán que pagar los usuarios y adquirentes de servicios y bienes relacionados con las telecomunicaciones, por medio de un “recargo del 5% sobre el valor de la contraprestación del servicio o el valor del bien adquirido”.

En relación con el segundo presupuesto, consideró necesario integrarlo mediante la ponderación del interés público relevante. Sobre este punto, reseñó lo dicho por esta sala en la sentencia de 7-II-2014, Inc. 63-2013 (Caso Ley Especial para la Constitución del Fondo para la Atención de Víctimas de Accidentes de Tránsito), en la que se sostuvo que no podrá reclamarse la devolución de lo pagado en concepto del impuesto declarado inconstitucional. En esa línea, agregó que el perjuicio a experimentar por la población que consume y adquiere bienes vinculados a las telecomunicaciones “es total y absolutamente irreparable en razón de la misma jurisprudencia [constitucional]”, ya que, a su juicio, “la declaratoria de inconstitucionalidad de un tributo no supone, en ningún caso, devolución de las cantidades de dinero pagas en concepto del tributo inconstitucional”. Por ello, de no otorgarse la medida precautoria, “los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y bienes relacionados serían despojados irremediabilmente —sin posibilidad de reparación del daño— de las cantidades de dinero desembolsadas en concepto de [la denominada contribución especial]”.

Por último, en cuanto a la no afectación del interés social u orden público expuso que “el otorgamiento de la medida cautelar solicitada no produciría perjuicio a ningún interés social ni puede ocasionar peligro al orden público”, al contrario “coadyuvaría a proteger un intereses social altamente relevante, como es la protección de los usuarios y consumidores de los servicios y productos de telecomunicaciones”. Asimismo, precisó que todavía no existe la estructura presupuestaria para la asignación de los fondos a recaudar en concepto del tributo cuestionado, ya que la supuesta ejecución de los programas y proyectos previstos en el denominado “Plan El Salvador Seguro” no es viable todavía.

II. 1. Al analizar la configuración del primer motivo de inconstitucionalidad, este tribunal considera que el peticionario no ha logrado identificar adecuadamente los elementos mínimos del control de constitucionalidad indispensables para que en el presente proceso constitucional se emita una sentencia de fondo. A pesar de la identificación concreta del objeto y el parámetro de control, se evidencia que el motivo de inconstitucionalidad redundante en un problema jurídico que no conlleva un vicio sobre la validez jurídico constitucional del proceso de formación de la ley, sino un problema sobre su aplicación, en otras palabras, sobre su eficacia jurídica.

El demandante advirtió la existencia de un desfase temporal entre la fecha de publicación formal (5-XI-2015) y de publicación efectiva y real (23-XI-2015), lo que a su juicio viola lo

prescrito en el art. 140 Cn. El fundamento material de tal alegato implica la potencial exigencia de cumplimiento de la ley no publicada, lo cual representa la necesidad de actos concretos por medio de los cuales se requiera a los sujetos normativos el cumplimiento de la ley precitada, situación que habilita el inicio del proceso constitucional de tutela correspondiente y no al control de constitucionalidad abstracto; es decir, de forma abstracta, el alegato formulado por el actor carece de relevancia para determinar la validez, por tanto la pretensión deberá declararse improcedente en este punto.

2. Por otra parte, al estudiar la procedencia de la pretensión de inconstitucionalidad por la supuesta transgresión al principio de equidad tributaria, en su manifestación de capacidad económica —art. 131 ord. 6 Cn.—, esta sala nota que el ciudadano Anaya Barraza parte de la premisa que indica que el tributo establecido en el art. 1 inc. 1° LECOESC no es una contribución especial, sino un impuesto porque no puede extraerse un beneficio por parte de los sujetos pasivos del tributo, como consecuencia de la realización de obras o actividades especiales del Estado, encaminadas a la satisfacción de intereses generales. Esto significa que los hechos generadores regulados en el art. 3 LECOESC son gravados además por la LIVA.

Al respecto, la jurisprudencia de esta sala ha sostenido que la doble imposición concurre cuando “diversos tributos, en un mismo período impositivo o ante un mismo evento, bien abierta, bien encubiertamente, inciden sobre una misma manifestación de riqueza o sobre manifestaciones de riqueza íntimamente vinculadas, en cuanto relativas a una misma actividad o situación económica” (sentencia de 9-VII-2010, Inc. 35-2009). Así, la doble imposición puede darse cuando dos autoridades con potestades normativas gravan una misma actividad e incluso un solo hecho imponible; es decir, que en ambos tributos el elemento objetivo (material, espacial, temporal y cuantitativo) y el elemento subjetivo sean plenamente coincidentes. Pero además, hay múltiple tributación cuando una misma autoridad crea más de un tributo sobre un solo hecho imponible, lo cual implicaría la existencia de dos o más tributos idénticos, algo absurdo y que rara vez encontramos en los sistemas tributarios contemporáneos (sentencia de 19-IX-2014, Inc. 58-2010). El supuesto de múltiple tributación en el que se verifique la identidad del hecho generador representa una exacción arbitraria del patrimonio de los contribuyentes, lo cual es contrario al principio de capacidad económica, ya que esta —como se expuso— es una cualidad del sistema tributario globalmente considerado.

En la línea de lo expresado, este tribunal considera que el peticionario ha configurado adecuadamente los elementos de la pretensión de inconstitucionalidad, ya que, además de definir con precisión los objetos de control (arts. 1 inc. 1°, 3, 6, 7 LECOESC) y el canon de enjuiciamiento constitucional (art. 131 ord. 6° Cn.), explicó lo que considera los motivos por los cuales este es vulnerado por aquellos (doble tributación de los mismos hechos generadores). Por tanto, la demandada deberá admitirse con respecto a este punto.

3. Sobre el argumento de que los arts. 1 inc. 1º, 3, 4 y 7 LECOESC contravienen el principio de igualdad, es necesario efectuar algunas consideraciones.

A. Esta sala ha determinado que el principio de igualdad en la aplicación de la ley implica que el legislador, al momento de expedir la normativa secundaria, debe tratar de manera paritaria a los ciudadanos que se encuentren en situaciones equiparables. Esto implica que también se debe tratar de manera diferente aquellas situaciones jurídicas en las cuales las diferencias son más relevantes de las similitudes. De este modo se ha indicado que el juicio de igualdad no se limita a una simple constatación de un trato distinto, sino que consiste en establecer si existe o no en la disposición impugnada una justificación para el trato desigual brindado a las situaciones jurídicas comparadas (sentencia de 4-V-2011, Inc. 18-2010).

En esa línea, es necesario señalar que la jurisprudencia de este tribunal ha reiterado que el principio de igualdad, *prima facie*, se presenta como exigencia de equiparación; es decir, en virtud de ella se debe dar un trato igual a circunstancias semejantes o cuyas diferencias sean irrelevantes para el disfrute o ejercicio de determinados derechos o para la aplicación de una misma disposición (sentencia de 8-IV-2003, Inc. 28-2002). Dicho de otro modo: cuando se plantea una pretensión de inconstitucionalidad por vulneración al art. 3 Cn., debe realizarse un juicio de igualdad (al respecto, véanse el auto de 14-IV-2010 y la sentencia de 4-V-2011, Inc. 11-2010 e Inc. 18-2010, respectivamente). Este es un test cuya finalidad es establecer si existe o no en la disposición impugnada una justificación para el trato desigual brindado a los sujetos o situaciones jurídicas comparadas.

Para llevar a cabo tal examen, es ineludible que la pretensión que se formula esté adecuadamente configurada, lo cual se produce cuando el actor demuestra argumentalmente los siguientes aspectos: (i) si la disposición cuestionada contiene una desigualdad por equiparación o una desigualdad por diferenciación; (ii) la identificación de los sujetos comparados; (ii) la existencia de una equiparación o desigualdad carente de justificación o, en otros términos, la irrazonabilidad en la discriminación; (iii) la imputación de consecuencias jurídicas a los sujetos comparados, en virtud de la igualdad o desigualdad advertida; y, por último, (iv) el criterio de la realidad con arreglo al cual se hace la comparación, que le lleva a concluir que existe una diferenciación o equiparación, debiendo precisar con cuáles sujetos o situaciones se hace la desigualdad, es decir, el término de comparación (auto de 19-VI-2015, Inc. 44-2015).

D. En ese orden, de la argumentación expuesta por el actor, este tribunal advierte que existe una deficiencia con respecto a la configuración de los elementos necesarios para efectuar el juicio de igualdad. Las disposiciones legales cuestionadas no establecen una desigualdad entre sujetos normativos, pues no se refieren a usuarios o adquirentes de otros servicios o productos, sino únicamente a los consumidores de bienes y servicios de telecomunicaciones. En otras palabras, de

los objetos de control no puede extraerse un tratamiento diferencial entre los sujetos comparados por el ciudadano Anaya Barraza.

A lo anterior, debe agregarse que la comparación entre los sujetos es especulativa, dado que la posición o situación de consumidor de servicios y bienes relacionados con las telecomunicaciones tiene un carácter intercambiable. Además de las telecomunicaciones, las personas pueden consumir bienes y servicios de cualquier otro sector económico, y viceversa. De ahí que no es viable aludir a un término de comparación intercambiable para demostrar una desigualdad que en abstracto opera respecto de cualquier persona que se sitúe en ambas posiciones (al respecto, véase la sentencia de 14-XI-2012, Inc. 103-2007). El patrón de comparación aludido por el actor no alude, pues, a cualidades o características personales generalizables y fijas (sentencia de 22-VIII-2014, Inc. 43-2013).

Por tanto, este alegato sobre la transgresión a la igualdad no ha sido configurado satisfactoriamente y, por tal razón, esta sala no puede efectuar el análisis de constitucionalidad requerido, debiendo rechazar la pretensión en este punto, a través de la figura de la improcedencia.

4. En cuanto al cuarto motivo de inconstitucionalidad, este tribunal considera que el actor ha identificado los elementos para realizar el enjuiciamiento constitucional: el objeto de control (art. 11 LECOESC), el parámetro de control (art. 224 inc. 1° Cn.) y los motivos por los cuales considera que existe una alteración constitucional (la afectación directa de los fondos recaudados por el pago de la contribución especial para financiar única y exclusivamente a la seguridad ciudadana y convivencia).

Por lo expuesto, la demanda deberá admitirse para controlar la constitucionalidad del art. 11 LECOESC, por la presunta transgresión al art. 224 inc. 1° Cn.

5. A. En relación con la medida cautelar que se pide, consistente en la suspensión provisional de la entrada en vigencia del decreto legislativo que contiene la LECOESC, debe reiterarse (de acuerdo con lo sostenido en la resolución de 16-IX-2003, Inc. 4-2003) que este tipo de medidas son herramientas procesales precautorias con las que se persigue dotar de eficacia a las resoluciones de los órganos jurisdiccionales encargados de pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones sometidas a su conocimiento, evitando la frustración tanto de la tramitación del proceso como de la efectividad de la sentencia que lo culmina, en caso de ser estimatoria.

Así, partiendo de los supuestos de procedencia establecidos en materia procesal, en un proceso de inconstitucionalidad el planteamiento del demandante deberá sustentar, por un lado, los motivos de inconstitucionalidad cuyos argumentos sean suficientemente convincentes para que este tribunal estime la probable vulneración de una disposición constitucional o apariencia de buen derecho —*fumus boni iuris*— y, por el otro, la posibilidad de que la sentencia, en caso de ser estimatoria, vea frustrada su incidencia en la realidad —*periculum in mora*—, como cuando el objeto de control del proceso lo constituyen normas de carácter transitorio o de vigencia temporal

limitada a un espacio de tiempo que pueda agotarse durante el transcurso del proceso, pudiendo hacer nugatorio lo dispuesto en la sentencia definitiva o que no obstante tratarse de disposiciones con vigencia indefinida puedan causar daños irreparables por la eventual sentencia.

B. En el presente caso se advierte que aunque se cumple el presupuesto de apariencia de buen derecho por la probable existencia de una vulneración a la Constitución, se estima que no se cumple el supuesto de peligro en la demora, pues al considerar el tiempo de vigencia de la LECOESC, no se vislumbra la posibilidad que los efectos de una eventual sentencia estimatoria se vean frustrados en la realidad, por lo que, en consecuencia, se declarará no ha lugar a la medida cautelar solicitada.

6. Por otra parte, de acuerdo con el principio de economía procesal, los tribunales deben buscar aquellas alternativas de tramitación que reduzcan las dilaciones innecesarias en el impulso de los procesos bajo su conocimiento, sin que por ello se altere la estructura contradictoria o se supriman las etapas que corresponden según la ley. Desde esta perspectiva, es también posible que en el proceso de inconstitucionalidad se ordene la concentración de actos procesales que no sean incompatibles entre sí o que altere su estructura contradictoria, de manera que se agrupen en una sola resolución los autos que tendrían que emitirse sucesivamente en la tramitación del proceso (auto de 10-VII-2015, Inc. 47-2015). Por tal razón, se deberá ordenar el traslado al Fiscal General de la República.

Se aclara que el que esta decisión se emita en el presente auto no implica la supresión de las etapas del proceso de inconstitucionalidad, las que siempre se cumplirían llegado el momento. En consecuencia, la Secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado que se ordene, inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la autoridad demandada o de que haya transcurrido el plazo sin que ésta lo rindiere.

III. Con base en todo lo apuntado y con el objetivo de esclarecer y plantear adecuadamente los motivos de impugnación en el presente caso, de conformidad con los arts. 6 ordinales 2° y 3°, 7 y 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta sala **RESUELVE**:

1. *Admítese* la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Salvador Enrique Anaya Barraza, mediante la cual solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los arts. 1 incs. 1° y 2° y, 7 inc. 1° de la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, por la aparente transgresión al principio de equidad tributaria en su manifestación de capacidad económica —art. 131 ord. 6° Cn.—.

2. *Admítese* la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Anaya Barraza, mediante la cual solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 11 inc. 1° de la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, por la supuesta infracción al principio de unidad de caja o de no afectación —art. 224 inc. 1° Cn.—.

3. *Declárase improcedente* la pretensión contenida en la demanda presentada por el ciudadano Anaya Barraza, mediante la cual solicita la declaratoria de inconstitucionalidad, por vicio de forma, de la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, por la supuesta infracción constitucional en la fase de publicación —arts. 2 y 140 Cn.—.

4. *Declárase improcedente* la pretensión contenida en la demanda presentada por el ciudadano Anaya Barraza, mediante la cual pide la declaratoria de inconstitucionalidad de los arts. 1 inc. 1º, 3, 4 y 7 de la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, por la aparente infracción al art. 3 Cn.

5. *Rinda informe* la Asamblea Legislativa en el plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente resolución, por el que justifique la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, según los términos de la impugnación planteados por el actor.

6. *Confírese* traslado al Fiscal General de la República por el plazo de *cinco* días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación de esta resolución, para que se pronuncie sobre el asunto constitucional sometido a debate. La Secretaría de este tribunal deberá notificar el traslado ordenado en este punto, inmediatamente después de que se haya recibido el informe de la autoridad demandada o de que haya transcurrido el plazo sin que esta lo rindiere.

7. *Sin lugar la medida cautelar* solicitada por el ciudadano Anaya Barraza, por no cumplirse con uno de los presupuestos necesarios para su adopción.

8. *Tome nota* la Secretaría de este tribunal del lugar señalado por el demandante para recibir los actos procesales de comunicación.

9. *Notifíquese.*