

Quito, D.M., 06 de septiembre de 2023

## CASO 46-18-IN

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

#### SENTENCIA 46-18-IN/23

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de la resolución número SB-2017-088 emitida por la Superintendencia de Bancos en torno al cálculo de la tarifa por la entrega de información a los burós de información crediticia mientras presten sus servicios. La Corte constata que la referida resolución fue derogada por la resolución número SB-2019-1010, pero que existen efectos ultractivos, por lo que, procedió al análisis. Tras su examen, declaró que la norma acusada es contraria a los principios tributarios constitucionales de equidad, proporcionalidad, no confiscación y al derecho a la propiedad.

#### 1. Antecedentes

1. El 29 de agosto de 2018, el señor Marco Antonio Rodríguez Proaño, por sus propios derechos y en representación de Equifax Ecuador C.A. Buró de Información Crediticia (“**accionante**”), propuso una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la resolución número SB-2017-088, expedida por la Superintendencia de Bancos y publicada en el Registro Oficial número 964 de 16 de marzo de 2017.

2. Mediante auto de 10 de abril de 2019, un Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la acción incoada y ordenó:

15. Córrese traslado con este auto al Superintendente de Bancos, Juan Carlos Novoa Flor y al Procurador General del Estado, Dr. Iñigo Salvador, para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la Resolución impugnada, en el término de quince días, debiendo además señalar casilla constitucional o correo electrónico para futuras notificaciones.

16. Requírase a la Superintendencia de Bancos, para que en igual término, remita a esta Corte Constitucional el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la resolución impugnada.

17. Póngase en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
3. El 8 de mayo de 2019, la Superintendencia de Bancos (“**Superintendencia**”) remitió su informe de descargo.
  4. El 13 de mayo de 2019, la Procuraduría General del Estado remitió un informe sobre la demanda.
  5. El 25 de septiembre de 2019, la Superintendencia emitió la resolución número SB-2019-1010 en la que derogó expresamente la resolución número SB-2017-088 de 31 de enero de 2017.
  6. El 24 de enero de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y, posteriormente, el 20 de junio de 2023, requirió información a la Superintendencia de Bancos respecto a:
    - (i) si existen procesos coactivos vigentes por falta de pago de la tarifa relativa a la entrega de información a los burós de información crediticia mientras presten sus servicios, conforme a la regulación contenida en el artículo 6 de la Resolución SB-2017-088 publicada en el Registro Oficial 964 de 16 de marzo de 2017; y
    - (ii) si existen procesos administrativos y/o judiciales vigentes y en trámite en los que se haya impugnado la aplicación del artículo 6 de la referida Resolución SB-2017-088 en cuanto al cálculo para la entrega de información a los burós de información crediticia mientras presten sus servicios.
  7. El 27 de junio de 2023, la Superintendencia de Bancos remitió la información requerida.

## **2. Competencia**

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 75 numeral 1 letra d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## **3. Normas impugnadas**

9. La presente acción pública de inconstitucionalidad fue propuesta en contra de la resolución SB-2017-088, publicada en el Registro Oficial 964 de 16 de marzo de 2017, cuyas disposiciones rezan:

[...] Resuelve: DETERMINAR EL COSTO QUE GENERA LA ENTREGA DE INFORMACIÓN ELECTRÓNICA.

**ARTÍCULO 1.-** La Superintendencia de Bancos fijará y modificará anualmente el costo que por servicios de información electrónica y otros específicos, deben cancelar las entidades controladas, los burós de información crediticia mientras presten sus servicios y las personas naturales o jurídicas particulares usuarias de tales servicios.

**ARTÍCULO 2.-** La Superintendencia de Bancos se encargará de la recaudación de los valores fijados en esta resolución.

**ARTÍCULO 3.-** Tienen costo los siguientes servicios:

- a Entrega de información a los burós de información crediticia mientras presten sus servicios;
- b. Uso de la base de cheques protestados y cuentas corrientes cerradas disponible en la página web de la Superintendencia de Bancos, por parte de las entidades financieras y demás usuarios.

**ARTÍCULO 4.-** La Superintendencia de Bancos notificará a las entidades controladas y burós de información crediticia, durante el mes de enero de cada año, el costo que les corresponde pagar.

**ARTÍCULO 5.-** Los burós de información crediticia pagarán hasta el 15 de marzo, 15 de junio, 15 de septiembre y 15 de diciembre de cada año, el valor proporcional al costo anual por la entrega de la base de operaciones activas y contingentes.

**ARTÍCULO 6.-** Los servicios de información contemplados en el artículo 3 serán provistos previo el pago del costo señalado en la siguiente tabla:

<b>SERVICIOS</b>	<b>COSTOS</b>
Entrega de información a los burós de información crediticia mientras presten sus servicios. Uso de la base de cheques protestados y cuentas corrientes cerradas disponible en la página web de la Superintendencia de Bancos, por parte de las entidades financieras y demás usuarios, estará supeditado a la suscripción previa.	10% calculado sobre el total facturado por el buró de información crediticia del ejercicio fiscal costo anual de US\$ 30.00, por cada usuario autorizado a consultar la base.

**DISPOSICIÓN GENERAL ÚNICA.-** Los casos de duda en la aplicación de la presente resolución, serán resueltos por la Superintendencia de Bancos.

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA.-** Derogar el capítulo III “NORMAS PARA LA DETERMINACIÓN Y COBRO DE TARIFAS POR LA ENTREGA DE LA BASE DE DATOS DE LA CENTRAL DE RIESGOS Y POR OTROS SERVICIOS DE INFORMACIÓN ELECTRÓNICA, del título XX, Libro I de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos.

**DISPOSICIÓN FINAL.-** La presente resolución entrará en vigencia a partir de su emisión sin perjuicio de la publicación en el Registro Oficial.

#### **4. Fundamentos de la acción pública de inconstitucionalidad**

##### **4.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

- 10.** El accionante considera que la norma impugnada vulnera los artículos 66 numeral 26, 82, 120 numerales 6 y 7, 132 numerales 2 y 3, 135, 226, 300, 321, 323 y 301 de la Constitución.
- 11.** Refiere que, sobre la base de la resolución cuestionada, uno de los servicios que tienen costo es el de “entrega de información a los burós de información crediticia mientras presten sus servicios”, mismo que se fijó en el 10% calculado sobre el total facturado por el buró de información crediticia en el ejercicio fiscal correspondiente. Así, señala que, por su configuración, se trata de un verdadero impuesto y que el superintendente de Bancos buscó encubrir un impuesto bajo la denominación de tasa. Por ello, fundamentó la resolución en la cuarta disposición general del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>1</sup> y en el artículo 73 del Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial Suplemento 306,

CUARTA. - Establecimiento de tasas.- Las entidades y organismos del sector público, que forman parte del Presupuesto General del Estado, podrán establecer tasas por la prestación de servicios cuantificables e inmediatos, tales como pontazgo, peaje, control, inspecciones, autorizaciones, permisos, licencias u otros, a fin de recuperar, entre otros, los costos en los que incurrieren por el servicio prestado, con base en la reglamentación de este Código. La modificación o actualización de las tasas, será aprobada por las máximas autoridades mediante acuerdo o resolución, según corresponda, de forma bianual (El inciso segundo fue agregado por el artículo 43 de Ley publicada en Registro Oficial Suplemento 253 de 24 de julio del 2020).

<sup>2</sup> Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Art. 73.- Tasas de entidades que integran el Presupuesto General del Estado.- Las entidades y organismos del sector público que forman parte del Presupuesto General del Estado establecerán tasas por la prestación de servicios cuantificables e inmediatos siempre y cuando se sustente en un informe técnico, en el que se demuestre que las mismas guardan relación con los costos, márgenes de prestación de tales servicios, estándares nacionales e internacionales, política pública, entre otros. Las instituciones del Presupuesto General del Estado actualizarán cada dos años los costos de los servicios para ajustar las tasas; sin embargo, de ser necesario se podrán actualizar en un plazo inferior al establecido. Para el establecimiento, modificación o actualización de las tasas, las instituciones

12. Indica que la resolución impugnada creó una “tasa” que, en la praxis, es un impuesto, por lo que, se transgredió el principio de reserva de ley y la iniciativa exclusiva del presidente de la República para la creación, modificación y derogación de impuestos. Para fundamentar su alegación, aclaró que los impuestos tienen “en cuenta una manifestación de capacidad contributiva del contribuyente”. En cambio, las tasas tienen “una vinculación con la actividad de la autoridad pública o con los servicios que presta” y que la Corte Constitucional ha indicado que la tarifa de las tasas debe tener relación con el valor de producción del servicio que se presta. Finalmente, diferenció que las contribuciones especiales se pagan con ocasión de la ejecución de una obra pública y de las mejoras que esta produce.
13. Sobre la violación a la reserva de ley en materia de impuestos e iniciativa exclusiva del presidente de la República, señala que la tarifa del 10% calculado sobre el total facturado “nada tiene que ver con la ‘recuperación de costos’ y, por otra parte, que el costo fijado en el citado artículo proviene de la consideración del total facturado por el buró dentro del ejercicio fiscal, de modo que más se asemeja a la tarifa de un impuesto”. En consecuencia, considera que la Superintendencia de Bancos transgredió el artículo 226 de la Constitución.
14. Argumenta que se violentaron los artículos 120 numerales 6 y 7 y 132 numeral 3, 135 y 301 de la Constitución, ya que se creó un impuesto sin haber seguido el trámite dispuesto en el texto constitucional y la ley. Por ello, considera que la resolución impugnada desconoce las facultades constitucionales y legales de la Superintendencia de Bancos que solo puede crear tasas por servicios. Para fundamentar su alegación, cita artículos del Código Tributario en los que se reafirma la reserva de ley para la creación, modificación y derogación de tributos.
15. Por otro lado, citó jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se resaltó la importancia de respetar el principio de reserva de ley en materia tributaria e insistió que:

En este caso, se observa cómo la Superintendencia de Bancos no solo que viola el artículo 226 de la Constitución al ejercer una facultad que no le corresponde (crear verdaderos impuestos encubiertos bajo la denominación de tasa), sino cómo la Resolución impugnada viola el principio de competencia al invadir una materia que solo puede ser establecida

---

solicitarán al ente rector de las finanzas públicas, el dictamen correspondiente, para lo cual presentarán un informe técnico y legal. El monto de las tasas se fijará por la máxima autoridad de la respectiva entidad u organismo y se destinará a recuperar, entre otros, los costos en los que incurrieren por el servicio prestado. Se exceptúan aquellos servicios de atención directa relacionada con salud, educación y justicia que por mandato constitucional deben entregarse a la ciudadanía de manera gratuita. (El artículo fue sustituido por el artículo 18 del Decreto Ejecutivo número 1203 publicado en Registro Oficial Suplemento 346 de 9 de diciembre del 2020).

mediante ley y por iniciativa exclusiva del Presidente de la República, con lo que se quebrantan los artículos 120, número 6 y 7, y 132, número 3, 135, 226 y 301 de la Constitución, además del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución.

- 16.** Señala que la resolución impugnada también transgrede el principio de proporcionalidad, ya que se trata de un impuesto que grava los ingresos de los burós de información crediticia. Al respecto, resalta que el Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas exige que la cuantía de la tasa tenga relación “con los costos, márgenes de prestación de los servicios, estándares nacionales e internacionales y política pública, todo lo cual debe sustentarse en un informe técnico”. Así, insistió que no existen elementos que justifiquen el cobro del 10% de la facturación anual.
- 17.** Por otro lado, indicó que hay un cobro anual de USD 30 por el uso de la base de cheques protestados y cuentas corrientes cerradas disponible en la página de la Superintendencia de Bancos “previsto en el artículo 6 del acto normativo impugnado, bien podría calificarse de un precio, antes que de una tasa, lo que, en todo caso, también debió hacerse respecto del pretendido cobro por el uso de la base electrónica de datos sobre información crediticia”. Así, aclaró que el acceso a la referida base de datos requiere una suscripción previa “lo cual implica un requerimiento voluntario del servicio, y por tanto, del pago de los USD\$ 30”. Con base en esto, indicó que existen diferencias entre una tasa y un precio público como ha distinguido la Corte Constitucional en su jurisprudencia.
- 18.** Continuando, precisó que si es que se considera que la tarifa cuestionada es una tasa, de todas formas, transgrede el principio tributario de equidad contenido en el artículo 300 de la Constitución. Esto debido a que la cuantía “no guarda ninguna relación ni proporción con el supuesto objeto o hecho generador del tributo”. Así, explica que la Corte ha identificado el principio de equidad con la proporcionalidad de los tributos entre su hecho generador y la cuantía o tarifa que se fija y que, “la proporcionalidad en materia tributaria se transgrede en el evento que el monto fijado en el tributo sea excesivo o elevado, inobservando la capacidad contributiva de una empresa, provocándose un desequilibrio entre la renta o utilidad real o efectiva y la carga tributaria que implica cumplir con la obligación [...]”.
- 19.** Alega que la resolución comete una desproporción que provoca que el tributo sea confiscatorio, ya que “se trataría de un impuesto que grava los ingresos totales de los burós de información crediticia”. Por ello, insiste que se trata de un impuesto y no de una tasa, ya que “carece totalmente de relación con la recuperación de los costos del ‘servicio’”.

20. Señala que se transgredió el derecho a la propiedad, ya que la tasa es desproporcionada y no siguió el trámite dispuesto en la Constitución para su creación, por lo que, “implica autorizar al poder tributario del Estado a confiscar patrimonios o gastos que no deberían ser susceptibles de tributación”. Al respecto, puntualizó que la Constitución expresamente prohíbe toda forma de confiscación. Agregó que la Corte Constitucional ha determinado que “[...] un tributo es confiscatorio [...] si la obligación nace vulnerando la reserva legal y, además, la carga es tan onerosa que conduce al contribuyente a desprenderse, de forma ilegítima, de gran parte de su patrimonio para satisfacerla [...]”.
21. En virtud de sus alegaciones, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

#### **4.2. Argumentos de la Superintendencia de Bancos**

22. La Superintendencia indicó, como antecedente, que el 26 de agosto de 2014, el entonces superintendente Alejandro Maldonado García y Xavier Velasco Pimentel, gerente general de AZULINK-CREDITREPORT, actualmente Equifax Ecuador C.A., suscribieron un convenio para la entrega de información de la Superintendencia a los burós de información crediticia. La cláusula sexta del referido convenio indicó que “la Superintendencia de Bancos se reserva el derecho de fijar en el futuro el valor que será cobrado al buró por la entrega de información, y de revisarlo cuando lo estime pertinente [...]”.
23. Refiere que la resolución SBS-2004-0953 de 30 de diciembre de 2004 precisó que la Superintendencia “fijará y modificará anualmente las tarifas por servicios de información electrónica y otros específicos, que deben pagar los burós de información crediticia [...]”. Posteriormente, la resolución SBS-2017-088 de 31 de enero de 2017 derogó las referidas normas y determinó que la Superintendencia “fijará y modificará anualmente el costo que por servicios de información electrónica y otros específicos, deben cancelar las entidades controladas, los burós de información crediticia mientras presten sus servicios y las personas naturales o jurídicas particulares usuarios de tales servicios, valor que será recaudado por la propia Superintendencia”.
24. Así, aclara que “no se trata de un proceso en el ámbito tributario”, sino de un servicio por el que se ha fijado “un costo o tarifa para su utilización”. Con fundamento en lo anterior, señala que “se trata de un costo por un servicio prestado y que bajo ninguna circunstancia puede ser considerado un tributo (impuesto, tasa o contribución)”. De esta forma, expresa que Equifax está obligada a cancelar el costo por la entrega de información de la base de

datos de la Central de Riesgos con sustento en un contrato suscrito el 26 de agosto de 2004.

25. Continúa y refiere que la Constitución garantiza el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad y la libertad de contratación, en función de los cuales, se debe respetar la voluntad manifestada por las partes que suscribieron el Convenio de entrega de información, a saber, la Superintendencia y Equifax.
26. Por otro lado, insiste en que no se trata de un tributo, sino de un costo. En esa línea, sostiene que “es necesario conocer de dónde nace la obligación de pago que tiene la compañía Equifax [...] esta nace del ‘CONVENIO DE ENTREGA DE INFORMACIÓN POR PARTE DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y SEGUROS A LOS BURÓ DE INFORMACIÓN CREDITICIA’ suscrito el 24 de agosto de 2004 [...]”. En ese sentido, insiste que la cláusula sexta del referido Convenio determinó que la Superintendencia podría fijar el costo del servicio y, que precisamente, a través de la resolución impugnada determinó el costo que genera la entrega de información electrónica.
27. Señala que Equifax propuso una acción de impugnación objetiva de anulación en contra de la resolución impugnada. La causa se signó con el número 17751-2018-00012 y, en la misma, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario señaló que la resolución impugnada “tiene como origen un convenio que de ninguna manera es la fuente de creación de tasas o contribuciones especiales, cuya característica principal es la de constituir una prestación exigida unilateralmente a los particulares para solventar el gasto público, en virtud de su potestad de imperio”. Debido a esta providencia, la Superintendencia indica que no procede la acción pública de inconstitucionalidad.
28. Agrega que, en la causa número 17510-2018-00323, Equifax propuso una acción de impugnación en contra de la Superintendencia y que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario señaló que la resolución impugnada no tiene carácter tributario. En consecuencia, se aclaró que los valores a pagar por los burós de crédito “constituyen un precio que proviene de la suscripción de un convenio con la Superintendencia de Bancos [...]”.
29. En función de lo anterior, solicitó que se rechace la presente demanda de acción pública de inconstitucionalidad.



#### **4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

- 30.** La Procuraduría General del Estado indica que la Superintendencia es un organismo técnico de control, previsto en la Constitución y que, conforme a la ley, tiene competencia para fijar el costo que deben cancelar las entidades que se encuentran bajo su ámbito de control por servicios de información electrónica.
- 31.** Refiere que, conforme al Convenio suscrito por Equifax y la Superintendencia, esta última tiene potestad para fijar el costo de la entrega de información. De esta forma, señala que “el legitimado activo dirige la presente acción pública de inconstitucionalidad como un tema tributario, cuando por la esencia, se denota que la misma obedece a la aplicación normativa y convenio [...]”.
- 32.** Finalmente, solicita que, sin detrimento de los argumentos propuestos, la demanda sea rechazada ya que no cumple el requisito previsto en el artículo 79 numeral 5 letra b) de la LOGJCC.

#### **5. Control constitucional de normas derogadas**

- 33.** El control abstracto de constitucionalidad busca garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la identificación y la eliminación de incompatibilidades normativas con el texto constitucional y las demás disposiciones del sistema jurídico.<sup>3</sup>
- 34.** La Corte advierte que los cargos se refieren a que la configuración del cálculo de la tarifa por la entrega de información a los burós de información crediticia mientras presten sus servicios (párrafos 10-20) es inconstitucional. A criterio de la entidad accionante, el 10% calculado sobre el total facturado en el ejercicio fiscal anual es incompatible con la Constitución, ya que se traduce en un verdadero impuesto, lo que transgrede principios tributarios constitucionales como la equidad y proporcionalidad, así como las disposiciones respecto de la creación, modificación y supresión de impuestos.
- 35.** Como consecuencia de lo anterior, se desprende que si bien la demanda acusa la incompatibilidad de toda la resolución número SB-2017-088 con la Constitución, en realidad, los cargos versan exclusivamente respecto al cálculo para el cobro del servicio de entrega de información a los burós de información crediticia mientras presten sus servicios. Por lo tanto, los argumentos se circunscriben a la inconstitucionalidad del artículo 6 de la mentada resolución, pues esta es la disposición que regula el cálculo de la

---

<sup>3</sup> LOGJCC, artículo 74.

tarifa para dicho servicio. De esta forma, ésta será la norma objeto de análisis en la presente causa.

- 36.** Ahora bien, la resolución número SB-2019-1010 de 25 de septiembre de 2019 derogó expresamente la resolución número SB-2017-088 de 31 de enero de 2017. Particularmente, esta Corte anota que la fórmula para el cálculo del *valor* de la tasa por la entrega de información a los burós de información crediticia mientras presten sus servicios (“**tarifa**”), regulada mediante el derogado artículo 6, actualmente, se encuentra reglada por el artículo 8 de la resolución vigente:

Resolución SB-2017-088 (Resolución derogada)		Resolución SB-2019-1010 (Resolución actual)	
ARTÍCULO 6.- Los servicios de información contemplados en el artículo 3 serán provistos previo el pago del costo señalado en la siguiente tabla: [...]		Art. 8.- Los servicios de entrega de información contemplados en el artículo 3, serán otorgados previo el pago del costo señalado según la siguiente fórmula de cálculo: [...]	
<b>SERVICIOS</b>	<b>COSTOS</b>	<b>Nombre del servicio</b>	<b>Monto anual</b>
Entrega de información a los burós de información crediticia mientras presten sus servicios.	<b>10% calculado sobre el total facturado por el buró de información crediticia del ejercicio fiscal</b> (Énfasis añadido)	Entrega de información a los burós de información crediticia mientras presten sus servicios.	<b>1. Costo Directo + Costo Indirecto = Costo Operativo.</b>  <b>2. Costo Operativo x Variable histórica de crecimiento* = COSTO TOTAL</b> (Énfasis añadido)  (* Variable histórica de crecimiento de uso de información digital más la inflación anual estimada para el año en curso.

**Tabla 1:** Comparación entre la disposición acusada de la resolución impugnada y la regulación vigente

### 5.1. Sobre la existencia de los elementos para analizar la disposición que se derogó

37. En virtud de lo expuesto, se colige que actualmente la norma impugnada se encuentra derogada. Así, en reemplazo de la resolución número SB-2017-088 y particularmente del artículo 6 en la parte impugnada, se emitió la resolución número SB-2019-1010 cuyo artículo 8 reformó específicamente la fórmula de cálculo del costo del servicio de entrega de información a los burós de información crediticia mientras presten sus servicios. En consecuencia, esta Corte debe dilucidar si es que existen los siguientes elementos para efectuar control constitucional de normas derogadas, a saber, **(i)** si es que existe la potencialidad de que dichas normas produzcan efectos más allá de la fecha de su derogatoria<sup>4</sup> o **(ii)** si existe unidad normativa respecto de aquellas disposiciones por las que se reemplazaron, conforme al artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC.<sup>5</sup> En caso de que no se verifique al menos una de estas cuestiones, no será posible efectuar el control constitucional.
38. En la causa *in examine*, se constata que la resolución número SB-2019-1010 determinó en su Disposición Derogatoria “[q]ueda derogada la Resolución N°. SB-2017-088 de 31 de enero de 2017 y toda disposición de igual o menor jerarquía que se oponga a la presente Resolución”.<sup>6</sup>
39. Es decir, **(i)** desde la expedición de la resolución número SB-2019-1010 se derogó expresamente la resolución número SB-2017-088 lo que implicó la eliminación del cálculo sobre el 10% del total facturado por el buró de información crediticia en el respectivo ejercicio fiscal como tarifa por la entrega de información. Pese a lo anterior, esta Corte requirió información a la Superintendencia de Bancos con la finalidad de conocer si es que existían procesos administrativos y/o judiciales pendientes de resolución

<sup>4</sup> CCE, sentencia 15-18-IN/19 de 2 de julio de 2019, párr. 49 y 50.

<sup>5</sup> LOGJCC,

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

<sup>6</sup> Superintendencia de Bancos. Resolución número SB-2019-1010 de 25 de septiembre de 2019, disposición derogatoria.

en los que se encuentre en discusión la aplicación de la resolución derogada, ya que, de ser así, la disposición cuestionada sí podría tener efectos ultractivos.<sup>7</sup>

40. El 23 de junio de 2023, la Superintendencia informó que existen procesos judiciales pendientes de resolución. De esta forma, refirió las causas 17510-2018-00323,<sup>8</sup> 17751-2018-00012,<sup>9</sup> 17510-2018-00478<sup>10</sup> y 17510-2018-00479.<sup>11</sup> En tal virtud, al estar en discusión los derechos de las partes procesales dentro de las mentadas causas judiciales, este Organismo evidencia que la norma acusada podría tener efectos ultractivos, por lo que, será analizada, en aras de garantizar “la plena vigencia de los derechos constitucionales”.<sup>12</sup>
41. Por otro lado, (ii) no se observa que la Resolución actual reproduzca parcial o totalmente el contenido de las disposiciones derogadas, ya que la resolución impugnada determinó que el cálculo para la tarifa por la entrega de información correspondía al 10% del total anual facturado del buró de crédito; en contraposición a la resolución actual que dispuso que el monto anual se calculará sobre la base del Costo operativo [costo directo más el costo indirecto]\* la variable histórica de crecimiento de uso de la información digital más la inflación anual estimada para el año en curso. En tal sentido, no se constata la existencia de unidad normativa, pues los cargos transversales de la demanda -tanto si se considera que el valor dispuesto en la resolución es un impuesto como si se concibe que es una tasa o precio público- se encuentran vinculados con la forma del cálculo de la tarifa. Sin embargo, la nueva disposición modificó precisamente la fórmula para el cálculo del impuesto o de la tasa, por lo que, “al no ser posible analizar normas que modifiquen la

---

<sup>7</sup> La Corte Constitucional determinó que una norma derogada puede producir efectos ultractivos cuando se encuentra pendiente la discusión sobre su aplicación en sede ordinaria. Así, en la sentencia número 35-16-IN/23, refirió que “[e]ste Organismo, sin embargo, constata que existen procesos judiciales, en instancia casacional y pendientes de resolución, en los que se discute, precisamente, la aplicabilidad de las normas antes mencionadas, y los efectos que produjo la Disposición General Primera de la LOAPPIE con respecto al impuesto del dos por mil. Lo anterior da cuenta de que la Disposición General Primera de la LOAPPIE surte efectos de forma ulterior a su derogatoria, de manera que es posible analizar las alegaciones de inconstitucionalidad respecto de la disposición referida”. CCE, sentencia 35-16-IN/23, 01 de febrero de 2023, párr. 21.

<sup>8</sup> De la revisión del sistema eSatje, se observa que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario de Quito, provincia de Pichincha, avocó conocimiento de la causa el 20 de abril de 2021, pero aún no emite sentencia.

<sup>9</sup> En este proceso se interpuso una acción extraordinaria de protección que se admitió a trámite y se encuentra pendiente de sustanciación. La causa está asignada con el número 169-19-EP.

<sup>10</sup> De la revisión del sistema eSatje, se observa que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario de Quito, provincia de Pichincha, avocó conocimiento de la causa el 30 de mayo de 2022, pero aún no emite sentencia.

<sup>11</sup> De la revisión del sistema eSatje, se observa que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario de Quito, provincia de Pichincha, avocó conocimiento de la causa el 24 de febrero de 2021, pero aún no emite sentencia.

<sup>12</sup> LOGJCC, art. 95.

argumentación por la que fue admitida la presente causa”<sup>13</sup>, no cabe un pronunciamiento de esta Magistratura sobre las disposiciones actuales.

## 6. Consideraciones previas

### 6.1. Sobre el control abstracto de constitucionalidad

42. El artículo 79 de la LOGJCC exige que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad (1) señale las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas con especificación de su contenido y alcance; y que (2) presente argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, por los cuales considera que existe una incompatibilidad normativa.
43. Dentro de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte está llamada a garantizar la supremacía “formal y material de la Constitución” para evitar que una disposición jurídica sea incompatible con el ordenamiento constitucional.<sup>14</sup> Para tal efecto, resulta indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la norma acusada pues, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.<sup>15</sup>
44. Continuando, esta Corte ha manifestado que la acción pública de inconstitucionalidad se circunscribe al análisis y contraste de los enunciados normativos acusados respecto a la Constitución. Así, un examen sobre la legalidad o no de una norma escapa la competencia de este Organismo, pues existen mecanismos regulares para tal efecto y tampoco le corresponde analizar alegaciones que pretendan la reparación a violaciones de derechos constitucionales que cuentan con una garantía jurisdiccional para tutelar dichas transgresiones.<sup>16</sup>
45. Para proceder al análisis de los cargos formulados por el accionante, resulta indispensable determinar, en primer lugar, (i) cuáles son las características de los impuestos, de las tasas y de los precios públicos, pues las posibles transgresiones a las normas de la Constitución dependen del tipo de carga que regula la disposición acusada -en caso de ser una tasa o un impuesto- y de la facultad de la Superintendencia para reglarlos. Por ello, en segundo

<sup>13</sup> CCE, sentencia 26-11-IN/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 48.

<sup>14</sup> La Corte se ha pronunciado repetidamente sobre el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Ver, CCE, sentencia 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 8-17-IN/23 de 11 de enero de 2023, párr. 46.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párr. 44.

lugar, corresponde observar **(ii)** cuál es la facultad de la Superintendencia para reglar *valores* como los que regula la disposición impugnada. Esta distinción resulta importante porque en caso de considerar que se trata de un impuesto, la compañía accionante sostiene que se transgreden determinados artículos relacionados con la creación, modificación y supresión de impuestos; mientras que si se trata de una tasa existiría incompatibilidad con los principios tributarios contenidos en el artículo 301 de la Constitución; así como con la no confiscación y el derecho a la propiedad. En tal sentido, la formulación de los problemas jurídicos y de su análisis amerita identificar la naturaleza jurídica de los *valores* a los que se refiere la disposición acusada y la competencia de la Superintendencia para reglarlos.

## **6.2. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los *valores* a los que se refiere la disposición impugnada?**

46. La compañía accionante refiere que la Superintendencia creó un impuesto bajo la denominación de tasa. Por su parte, la entidad pública sostiene que no se trata de un tributo, sino de un “costo” que, a su decir, tiene como origen un contrato. En función de lo anterior, resulta necesario distinguir las características de los impuestos, las tasas y los precios públicos para determinar la naturaleza jurídica de los *valores* contenidos en el artículo 6 de la resolución impugnada respecto del servicio por la entrega de información crediticia.
47. La Constitución determina que pueden existir diferentes clases de tributos,<sup>17</sup> cuestión que también se replica en el Código Tributario que refiere que “los tributos son: impuestos, tasas y contribuciones especiales o de mejora”.<sup>18</sup> Pese a esto, el texto constitucional y la legislación no desarrollan un concepto respecto de cada tipo de tributo, sus características y elementos esenciales.
48. La Corte Constitucional ha precisado que:

(...) el sistema o régimen tributario implica un conjunto ordenado, lógico y coherente de tributos y normas que los regulan, en que cada uno se considera parte de un todo armónicamente relacionado; así, en los sistemas tributarios de todo el mundo se reconoce la existencia de impuestos directos (que gravan la renta, el patrimonio) y los impuestos

---

<sup>17</sup> La Constitución refiere que “[s]ólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”. Constitución del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 301.

<sup>18</sup> Código Tributario, Registro Oficial Suplemento 38, 14 de junio de 2005, art. 1.

indirectos (que gravan el consumo), *tributos vinculados, con la ocasión de la prestación de un servicio por parte del Estado (tasas y contribuciones) y tributos no vinculados (impuestos).*<sup>19</sup>

49. A la luz de lo anterior, este Organismo ha sostenido que “se puede hablar de tributos vinculados y no vinculados; premisa necesaria para hacer distinciones entre los tres tipos de tributos [impuesto, tasa y contribución especial] previstos en nuestra Constitución”.<sup>20</sup>
50. En cuanto al *impuesto*, el Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) señala que “es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador y como fundamento jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del mismo”.<sup>21</sup> De esta forma, se anota que (i) el impuesto considera una *cuestión fáctica económica* relativa a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, es decir que toma en cuenta la capacidad económica del contribuyente para financiar el gasto público. Asimismo, es un tributo (ii) *no vinculado*, ya que su exigibilidad no guarda relación -vínculo- con un beneficio, servicio o prestación directa del Estado al contribuyente. Y, finalmente, (iii) su *destino* es el financiamiento de servicios y gastos públicos.
51. De conformidad con la Constitución, la iniciativa para la creación, modificación o supresión de impuestos le corresponde exclusivamente al presidente de la República<sup>22</sup> y debe tramitarse mediante ley sancionada en la Asamblea Nacional.<sup>23</sup> En consecuencia, otra característica intrínseca de los impuestos es que para el ordenamiento ecuatoriano su regulación goza de reserva de ley e iniciativa exclusiva del presidente de la República.
52. Por su parte, las *tasas* son tributos *vinculados* a un determinado accionar estatal. Así, esta Corte ha aclarado que, en cuanto a su naturaleza, se caracterizan porque su hecho generador consiste en que el Estado realice una actividad que puede ser: (i) la prestación de un servicio público colectivo en el marco de las competencias de los órganos correspondientes; (ii) el aprovechamiento especial o la utilización privativa de un bien de dominio público; o (iii) la ejecución de una actividad administrativa individualizada.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> CCE, sentencia 004-11-SIN-CC, 18 de agosto de 2011, caso 0069-09-IN.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 43-16-IN y acumulado/22, 27 de enero de 2022, párr. 49.

<sup>21</sup> Modelo de Código Tributario del CIAT, art. 3.

<sup>22</sup> Constitución del Ecuador, art. 135.

<sup>23</sup> Constitución del Ecuador, art. 301.

<sup>24</sup> CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 43.

53. Este Organismo ha anotado que la tasa ostenta tres características que la distinguen de otros tributos; a saber, (i) constituye una prestación, se fundamenta en el (ii) principio de provocación y recuperación de costos y, como consecuencia, (iii) en el principio de equivalencia.<sup>25</sup>
54. Respecto de la primera característica, esta Corte ha indicado que las tasas de ninguna forma constituyen una contraprestación que se derive del acuerdo de voluntades entre el sujeto pasivo -contribuyente- y el sujeto activo.<sup>26</sup> Por el contrario, la tasa se caracteriza por ser una *prestación* obligatoria que se cumple o se satisface como consecuencia de una determinación normativa por servicios o uso de recursos específicos.
55. De la misma forma, la tasa se caracteriza por *el principio de provocación y recuperación de costos*, ya que su finalidad no consiste en generar utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. En realidad, este tributo persigue recuperar los costos generados por (i) la prestación de un servicio público colectivo; (ii) el aprovechamiento especial o la utilización privativa de un bien de dominio público; o (iii) la ejecución de una actividad administrativa individualizada. Por esta razón, la Corte ha referido que “el *quantum* [de la tasa] no se encuentra encaminado a imponer una carga proporcional al contribuyente, lo que se pretende es que *la carga que se impone al sujeto pasivo de la misma sea igual o menor al beneficio recibido*”.<sup>27</sup> (Énfasis añadido)
56. Como consecuencia del principio precedente, la tasa se fundamenta en el *principio de equivalencia*, conforme al cual el valor que se cancela por concepto de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera. En otras palabras, debe existir una *correspondencia técnica y razonable* entre los costos en los que incurre el Estado para proporcionar el servicio y la tarifa o valor que se cobra. Por ello, la prestación que realiza el contribuyente no tiene como fin generar ganancias en beneficio del ente público, “sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio”.<sup>28</sup>
57. Los *precios públicos*, por su parte, no son tributos, sino que constituyen una “contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública”.<sup>29</sup> Por ello, se ha indicado que “[...] suponen ventajas recíprocas para ambas partes, mientras que las tasas son

<sup>25</sup> CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 27-29.

<sup>26</sup> *Ibid.*, párr. 28.

<sup>27</sup> CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 49.

<sup>28</sup> CCE, sentencia 22-16-SIN-CC, 30 de marzo de 2016.

<sup>29</sup> CCE, sentencia 65-17-IN /21, 19 de mayo de 2021, párr. 28.



prestaciones que establece el Estado unilateralmente [...]”, por esta razón, se ha referido que “el carácter del precio público es retributivo, la tasa tiene un carácter contributivo”.<sup>30</sup>

58. Continuando, los impuestos y las tasas se caracterizan porque la obligación nace de la ley, razón por la cual se encuentra sometida al principio de legalidad, por ende, “la voluntad del contribuyente respecto de la obligación de pago es inoperante [...] así, la fuerza del imperio del Estado se ve reflejada en que el particular puede ser compelido al pago mediante la coacción”.<sup>31</sup> En cambio, la fuente de la obligación del precio público “nace de otros instrumentos jurídicos y no está revestido de esta garantía [principio de legalidad]”.<sup>32</sup>
59. Ahora bien, en la causa *sub judice*, se observa que, si bien la Superintendencia de Bancos refiere que la obligación nació de la suscripción de un contrato con la entidad accionante -lo que podría implicar que se trate de un precio público-, la resolución impugnada que emitió la propia Superintendencia tuvo como fundamento la ley y no la suscripción del contrato. En ese sentido, la resolución SB-2017-088 se fundamentó en la Disposición General Cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la cual prescribe que las entidades y organismos del sector público, que forman parte del presupuesto general del Estado, podrán establecer tasas por la prestación de servicios cuantificables e inmediatos, tales como pontazgo, peaje, control, inspecciones, autorizaciones, permisos, licencias u otros, a fin de recuperar, entre otros, los costos en los que incurrieren por el servicio prestado [...] y en el artículo 73 del Reglamento al mentado Código.<sup>33</sup>
60. A la luz de lo anterior, se observa que la Superintendencia empleó como fundamento la ley para la emisión de la resolución acusada y su facultad legal para establecer y modificar tasas; en consecuencia, fue esta entidad quien en un principio determinó la naturaleza del

---

<sup>30</sup> CCE para el Periodo de Transición, caso 17-10-IN, sentencia 005-12-SIN-CC, 29 de marzo de 2012, p.10.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> En el reglamento se dispone que

las entidades y organismos del sector público que forman parte del Presupuesto General del Estado podrán establecer y modificar tasas por la prestación de servicios cuantificables e inmediatos, para lo cual deberán sustentarse en un informe técnico donde se demuestre que las mismas guardan relación con los costos, márgenes de prestación de tales servicios, estándares nacionales e internacionales, política pública, entre otros. Señala además que las instituciones del Presupuesto General del Estado deberán obligatoriamente actualizar cada año los costos de los servicios para ajustar las tasas, de ser necesario y que el monto de las tasas se fijará por la máxima autoridad de la respectiva entidad u organismo y se destinará a recuperar, entre otros, los costos en los que incurrieren por el servicio prestado [...].

valor regulado por la prestación del servicio de entrega de información crediticia a los burós de información crediticia.

61. Continuando, en la resolución impugnada se determina que el hecho generador de la obligación es la entrega de información crediticia a los burós de crédito mientras presten sus servicios, es decir, el obligado se beneficia de una actividad individualizada realizada por la entidad como ocurre en el caso de las tasas. Pero, sobre todo, se anota que la naturaleza de la obligación nace de una resolución de carácter general, es decir, de un acto que se aplica para todos los burós de información crediticia y no solo para la compañía accionante. Conforme al criterio expresado en la sentencia 65-17-IN/21 que caracterizó al precio público como “una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública”, en el caso *sub judice*, la obligación se originó en una resolución de carácter general (ley en sentido amplio). Inclusive se observa que la Superintendencia puede requerir la satisfacción del pago a través de la coacción, por ello, los procesos 17510-2018-00478 y 17510-2018-00479 se refieren precisamente a excepciones a la coactiva, en los que la Corte Nacional de Justicia dirimió la competencia a favor del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario y expresó que:

[...] Analizada que ha sido la Resolución en base al cual se ha generado un valor pendiente de pago y que fue el fundamento para el inicio del procedimiento de ejecución coactiva que es la materia primigenia de este juicio, *se determina con claridad que en el presente caso la controversia judicial es de carácter tributario por cuanto proviene de una tasa que constituye un tipo de tributo, y es al Tribunal con competencia en materia tributaria al que le corresponde conocer y resolver la presente causa.* III.- DECISIÓN Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, *dirime competencia a favor del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, y dispone que el mismo conozca la presente causa y resuelva lo que en derecho corresponda, por ser los jueces competentes para el efecto.* (Énfasis añadido)

62. Por las consideraciones precedentes, este Organismo concluye que los valores que se fijan en la resolución impugnada se ajustan más a las características de una tasa y no a un impuesto o un precio público.

**6.3. ¿Cuál es la facultad de la Superintendencia para reglar valores como los que regula la disposición impugnada?**

- 63.** De conformidad con la Constitución, la iniciativa para la creación, modificación o supresión de impuestos le corresponde exclusivamente al presidente de la República<sup>34</sup> y debe tramitarse mediante ley sancionada en la Asamblea Nacional.<sup>35</sup> En consecuencia, una característica intrínseca de los impuestos es que para el ordenamiento ecuatoriano su regulación goza de reserva de ley e iniciativa exclusiva del presidente de la República.
- 64.** A su vez, el artículo 264 de la Constitución faculta a los gobiernos municipales a “[c]rear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”. Concordantemente, el Código Tributario refiere que, en materia de tributos, éstos pueden ser exigidos por “el Estado, a través de entes nacionales o seccionales o de excepción, como consecuencia de la realización del hecho imponible previsto en la ley, con el objetivo de satisfacer necesidades públicas. Los tributos son: impuestos, tasas y contribuciones especiales”.<sup>36</sup>
- 65.** Ahora bien, el artículo 287 de la Constitución determina que “[...] [s]olamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley”. De conformidad con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, así como de su Reglamento, las entidades y organismos que forman parte del presupuesto general del Estado pueden establecer tasas. Al respecto, el Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas refiere que:
- [...] Tasas de entidades que integran el Presupuesto General del Estado.- Las entidades y organismos del sector público que forman parte del Presupuesto General del Estado podrán establecer y modificar tasas por la prestación de servicios cuantificables e inmediatos, para lo cual deberán sustentarse en un informe técnico donde se demuestre que las mismas guardan relación con los costos, márgenes de prestación de tales servicios, estándares nacionales e internacionales, política pública, entre otros [...]
- El monto de las tasas se fijará por la máxima autoridad de la respectiva entidad u organismo y se destinará a recuperar, entre otros, los costos en los que incurrieren por el servicio prestado [...]<sup>37</sup>
- 66.** A la luz de lo anterior, se constata que la Superintendencia de Bancos tiene la facultad para establecer y reglar tasas, por lo que, podría regular un valor como el que regula la decisión impugnada.

<sup>34</sup> Constitución del Ecuador, art. 135.

<sup>35</sup> Constitución del Ecuador, art. 301.

<sup>36</sup> Código Tributario, Suplemento del Registro Oficial 38, 14 de junio 2005, art. 1.

<sup>37</sup> Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Segundo Suplemento del Registro Oficial 383, 26 de noviembre 2014, art. 73.

#### 6.4. Planteamiento de los problemas jurídicos

67. De la revisión de la demanda de la acción pública de inconstitucionalidad, se colige que el accionante refiere que se transgredieron algunas normas constitucionales, pero sus cargos dependen de la naturaleza jurídica del *valor* regulado en la resolución impugnada. En tal sentido, en caso de considerar que la norma acusada regula un impuesto, refiere que se inobservó la competencia para crear, modificar y suprimir impuestos; así como el trámite constitucional previsto para este tipo de tributos; por lo que, estima que se transgredieron los artículos 82, 135, 120 numerales 6 y 7, 132 número 2 y 3, 226 y 301. Sin detrimento de aquello, también precisa que si es que se determina que el valor corresponde a una tasa; entonces, se vulneraron los principios tributarios contenidos en el artículo 301 de la Constitución, así como el derecho a la propiedad y no confiscación (artículos 66 número 26, 300, 321 y 323 de la Constitución).
68. Por lo expuesto, tras el análisis de las líneas precedentes, se determinó que el valor reglado por la norma impugnada corresponde a una tasa. En tal sentido, corresponde analizar únicamente los cargos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. De esta forma, se formula el siguiente problema jurídico: *¿La disposición impugnada es contraria a los principios de equidad y proporcionalidad contenidos en el artículo 300 de la Constitución y, por ende, al derecho a la propiedad y no confiscación?*

#### 6.5. ¿La disposición impugnada es contraria a los principios de equidad y proporcionalidad contenidos en el artículo 300 de la Constitución y, por ende, al derecho a la propiedad y no confiscación?

69. Conforme a la Constitución, el régimen tributario se rige en los principios de “generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria”.<sup>38</sup> Lo que evidencia que la potestad tributaria no es ilimitada o irrestricta, sino que su ejercicio está limitado por principios constitucionales que crean una contrapartida entre las garantías del administrado y la actuación del Estado.<sup>39</sup>
70. Esta Corte ha anotado que el principio de equidad “impone al sistema [tributario] el requisito de afectar con el mismo rigor a quienes se encuentren en la misma situación, de

<sup>38</sup> CRE, art. 300.

<sup>39</sup> CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 47.

forma tal que pueda afirmarse que es igual para iguales y desigual para desiguales”.<sup>40</sup> Por lo que, este principio busca evitar que se creen situaciones inequitativas a través de la tributación.

71. El principio de equidad guarda una conexión estrecha e interdependiente con el principio de progresividad, pues tienen como finalidad que se observe la capacidad contributiva del sujeto pasivo para imponerle una carga tributaria.<sup>41</sup> En tal sentido persiguen que:

[...] el sistema tributario grave la riqueza de los sujetos pasivos de manera proporcional a su incremento. Es una derivación del principio de equidad, en tanto pretende que el legislador diseñe las normas tributarias de manera que quienes tienen mayor capacidad contributiva asuman obligaciones de mayor cuantía, en proporción a su mayor capacidad de contribución.<sup>42</sup>

72. En cuanto a las tasas, por su naturaleza y características, el *quantum* no se encuentra encaminado a imponer una carga proporcional al contribuyente, pues no se considera su capacidad contributiva, sino que “la carga que se impone al sujeto pasivo [es] igual o menor al beneficio recibido”.<sup>43</sup> De tal suerte que la tarifa guarda relación con los gastos en los que incurrió el ente público para (i) la prestación de un servicio público colectivo; (ii) el aprovechamiento especial o la utilización privativa de un bien de dominio público; o (iii) la ejecución de una actividad administrativa individualizada.

73. Así, se constata que la norma impugnada es contraria a los principios de equidad y proporcionalidad, pues no se observa cómo la carga que se impone al contribuyente es igual o menor al beneficio recibido como dispone el principio de provocation y recuperación de costos, en otras palabras, de la información proporcionada por la entidad pública y de la revisión de la resolución acusada no se desprende proporcionalidad entre la tarifa de la tasa y el beneficio recibido o los gastos en los que incurrió la Superintendencia para prestar el servicio; sino que, el cálculo de la tarifa se fundamenta en la facturación anual del contribuyente; aspecto que no cuenta con un informe técnico. De esta forma, no se encuentra correspondencia entre el valor de la tarifa y los gastos para la prestación del servicio, por lo que, la tasa deviene en desproporcionada. De hecho, a pesar de que la Superintendencia no refirió en qué se sustentó para determinar la tarifa de la tasa -el informe técnico de los gastos incurridos para la prestación del servicio-, este Organismo anotó que la resolución impugnada se refirió al informe técnico SB-IG-2017-

<sup>40</sup> Mauricio Plazas Vega, Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, Tomo II. THEMIS, Bogotá, 2005, p. 429. Citado en la sentencia 65-17-IN/21, párr. 43.

<sup>41</sup> Ver, sentencia 121-20-IN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 30.

<sup>42</sup> CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 44.

<sup>43</sup> CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 47.

0018-M y de la revisión del mismo se observa que en este se recomienda revisar la tarifa de la tasa “basados en el criterio de eficiencia y simplificación de trámites”, posteriormente, se realiza otra referencia a un anexo que no se adjuntó a la documentación aportada por el ente público y que tampoco ha sido alegada en esta causa, pese a los requerimientos de información.

74. Por su parte, la no confiscatoriedad es un principio general de derecho tributario que, aunque no se encuentra expresamente consagrado como tal en la Constitución -artículo 300-; está recogido en el artículo 323 de la Constitución que prohíbe toda forma de confiscación. Por ello, la Corte ha referido que “la prohibición de confiscación abarca también la confiscación que podría producirse a través de la imposición de tributos”,<sup>44</sup> por lo que, transgrede el derecho a la propiedad.
75. Este Organismo ha referido que “el principio de no confiscatoriedad, en materia tributaria, busca prohibir que se suprima de manera radical la propiedad y/o la renta de los individuos”.<sup>45</sup> Por ello, el mentado principio no solo protege la dimensión individual de la propiedad privada “sino que además sirve como un escudo para tutelar su fin social, por cuanto de anularse completamente la propiedad o renta de las personas, desaparecería el sustrato económico que hace posible la recaudación tributaria, y en consecuencia sería inviable el coste de los derechos y servicios que garantiza y ofrece el Estado”.<sup>46</sup>
76. En materia de tasas, la Corte ha precisado que si el cobro de una tarifa es superior a los costos en los que incurrió el sujeto activo para la (i) la prestación de un servicio público colectivo; (ii) el aprovechamiento especial o la utilización privativa de un bien de dominio público; o (iii) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, entonces, deriva en confiscación.<sup>47</sup> Debido a que la tasa es un tributo vinculado, el cobro de una tasa desproporcional, que no tenga una correspondencia técnica y razonable con el costo en el que incurre la Superintendencia para prestar el servicio (la entidad tampoco ha proporcionado información sobre los costos en los que incurre para entregar la información crediticia, más allá de anexar un informe técnico en el que solo consta que se recomienda cambiar la tarifa del servicio) implica privar al contribuyente de recursos propios sin recibir una prestación proporcional, por lo que, resulta confiscatorio y contrario al derecho a la propiedad.

<sup>44</sup> CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 63.

<sup>45</sup> CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 71.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 68.

77. En virtud de lo anterior, se evidencia que la norma acusada es contraria a los principios de equidad y progresividad contenidos en el artículo 300, así como a los artículos 66 número 26, 321 y 323 de la Constitución.

## 7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. *Aceptar parcialmente* la acción pública de inconstitucionalidad 46-18-IN.
2. *Declarar* la inconstitucionalidad del artículo 6 de la resolución SB-2017-088 en cuanto a la tarifa para la entrega de información crediticia a los burós de información crediticia por ser contraria a los artículos 66 número 26, 301, 321 y 323 de la Constitución.
3. Disponer a la Superintendencia de Bancos la difusión de esta sentencia, en su página web, durante el plazo de un mes a partir de la notificación de esta decisión para los y las contribuyentes, y, en el correo electrónico institucional, para sus funcionarios. Cumplido el plazo indicado, la Superintendencia deberá informar a esta Corte su cumplimiento.
4. *Ordenar* la notificación de esta sentencia al Tribunal Distrital Contencioso Tributario de Quito, en consideración a los procesos judiciales en curso relativos a la norma acusada.
5. Esta declaratoria de inconstitucionalidad surte efectos para el futuro y respecto de procesos de conocimiento en curso.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**SENTENCIA 46-18-IN/23**

**VOTO CONCURRENTES**

**Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz**

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, entre ellos con nuestro voto concurrente, la *sentencia 46-18-IN/23*, mediante la cual se aceptó parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad, y declaró la inconstitucionalidad del artículo 6 de la resolución SB-2017-088, emitida por la Superintendencia de Bancos y publicada en el Registro Oficial 964, de 16 de marzo de 2017, por la cual se establecía la tarifa para la entrega de información a los burós de información crediticia, por ser contraria a los artículos 66 número 26, 301, 321 y 323 de la Constitución de la República.
2. Si bien estamos de acuerdo con la decisión adoptada en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente, presentamos el razonamiento de nuestro voto concurrente, al sostener que el monto de la tarifa establecida para la entrega de la información crediticia a los burós no llega a ser confiscatoria y, por tanto, en nuestro criterio, no afecta el derecho a la propiedad. Consideramos que corresponde realizar el análisis del principio de confiscatoriedad siguiendo la línea jurisprudencial de esta Corte, para desechar una presunta incompatibilidad constitucional de dicho cargo. Además, estableceremos ciertas puntualizaciones sobre el efecto en el tiempo de la decisión.
  - a) Sobre el principio de no confiscatoriedad
3. En el párrafo 76 de la sentencia, se indica que la Corte ha precisado que si el cobro de una tarifa es superior a los costos en los que incurrió el sujeto activo para la (i) la prestación de un servicio público colectivo; (ii) el aprovechamiento especial o la utilización privativa de un bien de dominio público; o (iii) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, entonces, deriva en confiscación. Debido a que la tasa es un tributo vinculado, el cobro de una tasa desproporcional, que no tiene una correspondencia técnica y razonable con el costo en el que incurre la Superintendencia para prestar el servicio, el voto de mayoría razona que se priva al contribuyente de recursos propios sin recibir una prestación proporcional. En consecuencia, la sentencia de mayoría indica que la tasa resulta confiscatoria y contraria al derecho a la propiedad.

4. Esta Corte, a través de sus sentencias, ha precisado que la no confiscatoriedad es un principio general del derecho tributario, que si bien no se encuentra expresamente previsto entre los principios del régimen tributario, está garantizado en el artículo 323 de la CRE. En ese sentido, este Organismo ya ha señalado que “la prohibición de confiscación abarca también la confiscación que podría producirse a través de la imposición de tributos.” Así, esta Corte ha señalado en materia tributaria que el principio de no confiscatoriedad “busca prohibir que se suprima de manera radical la propiedad y/o renta de los individuos”.<sup>1</sup> Es decir, que el gravamen debe ser tan fuerte que impida el ejercicio del derecho de propiedad en su contenido esencial que es el dominio.
5. En atención al derecho a la propiedad,<sup>2</sup> esta Corte ha señalado que el ejercicio del mismo debe realizarse sin injerencias arbitrarias y que los titulares de este derecho puedan determinar el destino y función que le dan a sus respectivos bienes. En relación al derecho a la propiedad esta Corte ha definido que comprende los siguientes elementos: (i) el derecho de toda persona al acceso a la propiedad (deber de promoción del Estado) y (ii) el derecho de que la propiedad de las personas sea respetada (deber de abstención del Estado); garantizando que el Estado no limitará el derecho sino en la forma prevista en la Constitución y la ley, prohibiendo toda forma de confiscación.<sup>3</sup>
6. En el presente caso, el establecer una tarifa del 10% sin contar con información acerca de los costos en los que incurre la entidad de control para entregar la información crediticia, si bien da lugar a una tasa desproporcional, no evidencia, *prima facie*, que dicha tasa afecte de manera irrazonable el derecho a la propiedad de los burós de crédito. En este sentido, consideramos que no se ha podido establecer que el ejercicio de dicha atribución a través de la fijación de una tarifa específica, ocasione *per se* una restricción al derecho a la propiedad de los contribuyentes, porque ni en la demanda ni en el expediente constan indicios que permitan concluir que su monto supere límites que permitan calificarlo como confiscatorio; así como tampoco, se ha efectuado un análisis financiero que concluya lo indicado. Por el contrario, se trata de un gravamen impositivo que no es proporcional al fin que desea cumplir, en tanto no se conoce con exactitud cómo ese gravamen cubre los costos de dicha información.

---

<sup>1</sup> CCE, sentencias 40-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 69 y 70; y, 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 69, 71, 72 y 73.

<sup>2</sup> La Constitución de la República en el artículo 66 numeral 26, consagra “el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”.

<sup>3</sup> CCE, sentencia 24-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 59-60.

7. Es así que el cobro de una tasa que vulnera el principio de proporcionalidad tributaria constitucionalmente reconocido, se vuelve injustificada en cuanto a su valor impositivo, mas no en lo referente a su creación o idoneidad y menos aún, en nuestro criterio, al presunto efecto confiscatorio del mismo. Estimamos indispensable evidenciar que un tributo debe limitar o incluso suprimir de manera radical la propiedad para considerarlo confiscatorio, presupuestos que en el caso consideramos que no se examinan, con lo que la tarifa señalada no puede ser calificada de confiscatoria.

b) Sobre los efectos del fallo

8. Asimismo, es importante justificar los efectos de la decisión de inconstitucionalidad, la misma que, por regla general, rige hacia el futuro. En el caso concreto, se señala que surtirá efectos en los casos cuyos trámites no hayan culminado. Consideramos que se trata de una conclusión plausible que, sin embargo, requiere ser fundamentada más allá de la mera constatación de procesos previos.

9. En los casos en los cuales ya hay sentencia ejecutoriada se reconoce que la cosa juzgada está sobre la sobreviviente inconstitucionalidad en abstracto. Lo propio ocurre cuando nos enfrentamos a casos en los cuales, por falta de reclamo, no se han tratado en el sistema de justicia y cuya posibilidad de acción haya precluido. En consecuencia, la norma no puede tener alcance debido a que la norma vigente anterior contaba con una sospecha de constitucionalidad y de seguridad jurídica.

10. Además, resaltamos que la Superintendencia conserva su facultad legal de establecer precios públicos para prestar determinados servicios siempre que observe los principios constitucionales establecidos para el efecto. En tal sentido, la declaratoria de la inconstitucionalidad no obstruye que en el futuro la Superintendencia de Bancos, en ejercicio de sus competencias establezca precios acorde a los principios tributarios y derechos establecidos en la Constitución y la ley, de manera técnica y con base a informes y estudios, guardando la debida proporcionalidad entre la tarifa y el servicio prestado.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 46-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 14 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 10:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 46-18-IN/23**

**VOTO CONCURRENTE**

**Juez Constitucional Alí Lozada Prado**

1. Formulo este voto concurrente porque, si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en la sentencia, disiento con su justificación. Las razones de mi discrepancia se sintetizan a continuación.
2. En este caso, Equifax Ecuador C.A. Buró de Información Crediticia impugnó la constitucionalidad de la resolución SB-2017-088 de la Superintendencia de Bancos, que determinaba el costo de la entrega de su información electrónica. Si bien la resolución está derogada, la sentencia de mayoría estableció que tenía la potencialidad de producir efectos jurídicos y declaró la inconstitucionalidad de su artículo 6, en lo relativo al valor por la entrega de información a los burós de información crediticia, por ser contrario a los principios tributarios de equidad y proporcionalidad, lo que, además, resultaría confiscatorio.
3. Cabe señalar que la Superintendencia de Bancos alegó que el valor por la entrega de información a los burós de información crediticia no contendría un tributo, sino un precio público, por lo que no le serían aplicables los principios tributarios previstos en la Constitución. La sentencia trata dicha alegación como una cuestión previa, establece que dicho valor correspondería a una tasa y luego resuelve el problema jurídico.
4. Mi discrepancia se refiere a las razones por las que la sentencia concluyó que la norma declarada como inconstitucional contenía una tasa. Específicamente, no me parece determinante (1) que en los considerados de la resolución impugnada se mencionaran normas relativas a este tipo de tributos, (2) que la tarifa se hubiera establecido mediante una resolución de carácter general y (3) que se hubiera exigido su cumplimiento mediante procedimientos coactivos, respecto de los cuales se presentaron excepciones que se están sustanciando antes la justicia contenciosa tributaria.
5. Ninguno de estos elementos es concluyente: el primero, porque la invocación de normas por el órgano emisor del acto no puede definir o cambiar su naturaleza jurídica; el segundo, porque es perfectamente posible que un precio público sea fijado mediante una resolución general, precisamente para garantizar su aplicación uniforme respecto de

todos los interesados en el servicio que se presta; y tercero, porque la realización de procedimientos coactivos no está reservada a las obligaciones tributarias y porque así como se están sustanciando excepciones a la coactiva por el cobro de estos valores en sede contenciosa tributaria, esa misma jurisdicción desestimó (en el juicio 17751-2018-00012) una acción objetiva de anulación en contra de la resolución impugnada en esta demanda de inconstitucionalidad por considerar que no contendría un tributo.

6. Por mi parte, considero que el valor por la entrega de información a los burós de información crediticia es un tributo porque la solicitud y recepción del servicio no depende de la voluntad del receptor del mismo, pues un buró de información crediticia no puede operar sin recibir este servicio de la Superintendencia de Bancos.
7. En definitiva, conforme se ha expuesto, coincido en que se debía declarar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, pero por razones distintas a las expresadas en la sentencia.

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 46-18-IN, fue presentado en Secretaría General el 18 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 19:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**