



## SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-

**Jueza Ponente:** Dra. Daniela SALAZAR MARÍN

**JUAN XAVIER CORDOVEZ ORTEGA**, en mi calidad de Director y, como tal, representante legal de la **JUNTA DE BENEFICENCIA DE GUAYAQUIL**, conforme lo acredito con la copia del nombramiento que obra del expediente, dentro la **acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos No. 5-23-IN**, a ustedes, en calidad de tercero interesado, muy respetuosamente, digo y solicito:

### I

#### **Existencia de cosa Juzgada**

1. El artículo 96 numeral 3 de la LOGJCC establece:

*“Art. 96.-Efectos del control de constitucionalidad.- Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual: (...)*

*3. Cuando la sentencia no ha estado precedida de un control integral, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en los cargos analizados en la sentencia, mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad.”*

2. Por su parte, el auto de admisión dictado el 31 de marzo de 2023, en sus párrafos 15 y 16, del voto de mayoría de la Sala de Admisión, indica lo siguiente:

*“15. Así, de conformidad con el artículo 96 de la LOGJCC, para este Tribunal existe cosa juzgada constitucional en relación con los cargos planteados por los accionantes respecto del derecho a la igualdad pues aquello ya consta en los fundamentos analizados en la sentencia No. 017-18-SIN-CC.*

*16. Sin perjuicio de ello, este Tribunal, prima facie, no identifica que la sentencia señalada se haya pronunciado sobre la alegada incompatibilidad de la norma impugnada con los principios tributarios de generalidad y equidad, contenidos en el artículo 300 de la Constitución. En esa línea de ideas, para este Tribunal no es evidente que haya existido un pronunciamiento sobre los principios constitucionales tributarios y por ende la existencia de cosa juzgada sobre ese punto, lo que impide un pronunciamiento en este momento, lo que podrá ser abordado al momento de resolver en sentencia.”*



3. Así, la CC ha aceptado la existencia de cosa juzgada respecto de "los cargos planteados por los accionantes respecto del derecho a la igualdad"; y, por ende, ha procedido conforme lo estipulado en el art. 96 LOGJCC.
4. Sin embargo, la Sala de Admisión ha sostenido que "*prima facie, no identifica que la sentencia señalada se haya pronunciado sobre la alegada incompatibilidad de la norma impugnada con los principios tributarios de generalidad y equidad*", por lo que ha aceptado a trámite la demanda sobre este punto.
5. En consecuencia, lo primero que debe analizar y definir esta Corte es sobre la existencia de cosa juzgada respecto de los principios tributarios de generalidad y equidad, debido a la Sentencia No. 017-18-SIN-CC. En caso de que se compruebe que existe cosa juzgada, desvaneciendo el prejuzgamiento temporal e indiciario realizado por la Sala de Admisión, la CC deberá rechazar la demanda.
6. En tal virtud, al ser momento procesal oportuno, se procederá a demostrar las razones por las que la sentencia No. 017-18-SIN-CC constituye cosa juzgada respecto de la alegada inconstitucionalidad del artículo 9, numeral 10, de la Ley de Régimen Tributario Interno (en adelante, "norma impugnada"), por contradecir los principios de generalidad y equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución<sup>1</sup>.
7. Para demostrar lo anterior, cabe citar la demanda presentada dentro de la acción de inconstitucionalidad del caso No. 0012-13-IN —en el cual se dictó la sentencia No. 017-18-SIN-CC, materia del efecto de cosa juzgada—, en cuya parte pertinente del acápite 5.2.1. señala lo siguiente:

*"El otorgar beneficios tributarios a los premios de lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y a Fe y Alegría con exclusión de otras instituciones sin fines de lucro constituye una clara **violación al principio de generalidad.**" (Énfasis añadido)*

8. Por su parte, en la parte pertinente del acápite 5.2.3 de la referida demanda, los accionantes alegaron:

*"En el artículo 9 numeral 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno, se evidencia una violación flagrante **al principio constitucional de ordenación tributaria de equidad, igualdad y generalidad;** ya que*

---

<sup>1</sup> Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.



*soportan una exención de sus ingresos únicamente quienes obtengan premios que provengan de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y por Fe y Alegría discriminando arbitrariamente a las demás organizaciones que proporcionen juegos de azar.” (Énfasis añadido)*

9. Finalmente, en base a lo alegado en la demanda, se solicitó:

“VI. Petición

*En virtud de la acción de inconstitucionalidad reconocida en ellos artículo 77, 98 y 135 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y con los fundamentos de derecho que se mencionan en esta demanda como la violación a:*

- a. Principio de igualdad;*
- b. Principio de generalidad;***
- c. Principio de equidad.***

*Solicitamos a usted, señor Juez:*

*Que se declare la inconstitucionalidad del artículo 9 numeral 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 463, con fecha 17 de septiembre de 2004.” (Énfasis añadido)*

10. Como consecuencia de lo citado, es evidente que la acción de inconstitucionalidad que motivó la sentencia No. 017-18-SIN-CC se planteó sobre los cargos de violación al principio de generalidad y equidad establecidos en el artículo 300 de la Constitución.

11. Ahora bien, en vista que se ha constatado que la mencionada acción abordó los mismos cargos sobre los cuales tiene que resolver esta Corte, corresponde demostrar si en la sentencia No. 017-18-SIN-CC existió un pronunciamiento respecto a la constitucionalidad de la norma impugnada en base a los principios referidos.

12. De este modo, de la revisión del contenido de la sentencia No. 017-18-SIN-CC, se puede verificar que la Corte Constitucional se pronunció sobre la compatibilidad de la norma impugnada con **todos** los principios del artículo 300 de la Constitución. En tal sentido, en la referida sentencia se expresó lo siguiente:

*“Estas exenciones, responden a criterios económicos, públicos y sociales, y tienden además a garantizar la tutela de los **principios constitucionales tributarios** que conforman el régimen tributario de*



*cada Estado. (...) Por lo expuesto, la norma cumple un fin constitucional válido en tanto desarrolla los **fines extratributarios del régimen tributario establecidos en los artículos 300 y 285** de la Constitución de la República.” (Énfasis añadido)*

13. En la referida Sentencia, cuando la CC concluye que: “la norma cumple un fin constitucional válido en tanto desarrolla los fines extratributarios del régimen tributario establecidos en los artículos 300 y 285” está, evidentemente, incluyendo **todos** los principios del art. 300, los que incluye el principio de generalidad y equidad tributaria, materia de la presente acción de inconstitucionalidad.
14. Si la CC hubiese querido excluir de su pronunciamiento a ciertos principios tributarios, como lo sugiere *prima facie* el auto de admisión, lo hubiera hecho expresamente y, en vez de haber concluido lo anteriormente citado, hubiera concluido algo del estilo que “la norma desarrolla el fin extratributario de la igualdad contenido en el art. 300 de la Constitución”. No lo hizo así, porque esa no fue su decisión. Su decisión abarcó a todos los principios del art. 300 como lo dice la Sentencia tantas veces invocada por lo que, en el presente caso, es evidente que existe cosa juzgada.
15. De lo expuesto, queda demostrado que la Corte Constitucional en la sentencia No. 017-18-SIN-CC concluyó que la norma impugnada se adecuaba a todos los principios tributarios del artículo 300 de la Constitución, entre los que se encuentra el de generalidad y equidad.
16. Por tanto, al existir un pronunciamiento de la constitucionalidad de la norma impugnada sobre los mismos cargos planteados por los accionantes de la presente causa, la sentencia No. 017-18-SIN-CC tiene efectos de cosa juzgada sobre la acción planteada, por lo que el Pleno de esta Corte deberá proceder conforme el artículo 96 numeral 3 de la LOGJCC, desvanecer el juicio indiciario de la Sala de Admisión y, finalmente, desestimar la presente acción de inconstitucionalidad.
17. Ahora bien, en el supuesto no consentido, y expresamente negado, que esta Corte considere que en la sentencia No. 017-18-SIN-CC no constituye cosa juzgada respecto a los cargos planteados por los accionantes, a continuación, nos pronunciaremos sobre cada uno de ellos:

## II

### **SOBRE LA VULNERACION AL PRINCIPIO DE GENERALIDAD**

18. El principio de generalidad está contenido en el artículo 300 de la CRE que establece lo siguiente:



*“Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de **generalidad**, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.” (Énfasis añadido)*

19. La Corte Constitucional en su sentencia No. 61-09-IN/19 ha definido al principio de generalidad de la siguiente forma:

*“31. (...) El principio de generalidad dispone que un tributo se impone a todos aquellos sujetos que tengan capacidad contributiva, y se encuentren bajo las mismas circunstancias de hecho, para que exista un equilibrio frente a las cargas públicas.”*

20. Este principio implica que todas las personas deben cumplir con sus obligaciones tributarias y pagar impuestos de acuerdo con su capacidad económica y las reglas establecidas por la Ley. De esta forma, a través del principio de generalidad se busca garantizar la distribución justa de la carga fiscal entre todos los ciudadanos, evitando así la discriminación.

21. Frente a la vulneración al principio de generalidad los accionantes alegan lo siguiente:

*“El numeral 10 del artículo 9 de la LRTI, de la manera que se encuentra redactada, carece de Generalidad Tributaria pues el beneficio es otorgado sólo a quienes se benefician de premios de loterías de determinadas instituciones. Este principio debe analizarse en función del sujeto al que se aplica y bajo esta premisa los sujetos que quedan exentos no son las instituciones mencionadas, son sus ganadores, por lo que no hay distinción alguna entre éstos y los ganadores de otros sorteos organizados por distintas entidades.”*

22. Ahora bien, en la alegación formulada se incurre en una interpretación restrictiva del principio de generalidad puesto que este principio no impide la inclusión de ciertas exenciones o beneficios fiscales que se consideren justificados por razones de política pública, como fomentar la inversión, promover actividades específicas o apoyar el desarrollo económico o social.

23. Además, pretender que los tributos sean fijados exclusivamente en relación con el sujeto al que se aplica, sería desconocer los fines de la política tributaria reconocidos en el segundo inciso del artículo 300 de la CRE<sup>2</sup>. Una interpretación

---

<sup>2</sup> Art. 300.- (...) La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables



como la que pretenden los accionantes llevaría pensar que aquellos tributos o exenciones que se fijan para promover a determinada industria o producto de consumo son todos inconstitucionales en contraste con la doctrina en esta materia y la jurisprudencia de esta Corte.

24. De esta manera, si se sigue la interpretación de los accionantes, ante el caso que se fije una exención para promover los vehículos fabricados en el Ecuador, se debería fijar la misma exención para todos los demás vehículos por cuanto no hay distinción en las personas que manejan los vehículos. Así, la exención sería *"en función del sujeto al que se aplica"*, es decir, todos los conductores.
25. Por tanto, los accionantes incurren en una errónea interpretación al principio al enfocarlo exclusivamente a los ganadores de las loterías, olvidando que el propósito principal que justifica la exención es promover las loterías de instituciones benéficas cuyo servicio a la comunidad y labor social es de público conocimiento.
26. Por lo expuesto, no se incurre en una vulneración al principio de generalidad.

### III

#### **SOBRE LA VULNERACION AL PRINCIPIO DE EQUIDAD**

27. El principio de equidad está reconocido en el citado artículo 300 de la CRE. Sobre este principio, la Corte Constitucional en la sentencia No. 65-17-IN /21 señaló lo siguiente:

*"43. De lo anterior se desprende que uno de los principios que rige al régimen tributario ecuatoriano es el de equidad. El principio de equidad en materia tributaria "impone al sistema [tributario] el requisito de afectar con el mismo rigor a quienes se encuentren en la misma situación, de forma tal que pueda afirmarse que es igual para iguales y desigual para desiguales". En materia tributaria, este principio tiene como objetivo evitar que, a través de la tributación, se creen situaciones inequitativas."*

28. Este principio se refiere a la idea de que los impuestos deben ser distribuidos de manera justa y proporcional entre los contribuyentes, de acuerdo con su capacidad económica. Así, el principio de equidad tributaria busca asegurar que aquellos que tienen más recursos o mayores ingresos contribuyan en mayor medida al sistema tributario, mientras que aquellos con menos recursos o ingresos más bajos sean gravados de manera menos onerosa.
29. Para justificar la vulneración al principio de equidad los accionantes alegaron lo siguiente:



“Al momento de exonerar a los beneficiarios de los premios de lotería de las instituciones mencionadas, **no se toma en cuenta su situación económica de manera independiente**, sino que de manera arbitraria se le adjudica un beneficio en razón de la institución de la que obtuvieron el premio. Es decir, no se cumple el análisis **contextual y económico** requerido al momento de implementar o exonerar al sujeto beneficiario en cuestión.” (Énfasis añadido)

30. Como se puede apreciar, nuevamente los accionantes hacen una interpretación restrictiva de un principio tributario. En este caso, ellos consideran que un tributo o una exención es constitucional siempre que se haga un “*análisis contextual y económico del beneficiario*”. Esto significaría que, a criterio de los accionantes, todo tributo o exención realizada para incentivar una industria o producto es inconstitucional por cuanto no sería creada en base a un análisis del beneficiario.
31. Como ha sido mencionado, una interpretación como la planteada por los accionantes sería incongruente con los fines de la política tributaria establecidos en el artículo 300 de la CRE.
32. Además, la alegación formulada es incongruente con la pretensión de los accionantes en su demanda. En base a lo alegado por ellos, uno podría asumir que lo que pretenden es que se establezca la exención en base a la capacidad económica de los ganadores.
33. Sin embargo, al revisar la demanda se constata que su pretensión es que la exención se extienda a los premios de todas las personas jurídicas sin fines de lucro. Por tanto, la vulneración del principio de equidad alegada no guarda relación con su pretensión y el verdadero objeto de la demanda, esto es, que se analice una supuesta desigualdad a favor de mi representada, lo cual ya fue tratado por la Corte Constitucional en otro proceso.
34. Por tanto, dado que en este caso no se está discutiendo un desequilibrio en la carga contributiva de la norma impugnada, no se vulnera el principio de equidad.

#### IV

#### **ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA PRETENSIÓN DE LOS ACTORES**

35. A pesar de que los accionantes alegan una supuesta vulneración al principio de generalidad y equidad, es evidente que su verdadera pretensión es reparar una supuesta vulneración al derecho a la igualdad, y que esta Corte analice un supuesto trato discriminatorio en la norma impugnada.



36. Como prueba de lo anterior, cabe abordar las alegaciones formuladas por los accionantes. Por un lado, para sostener la vulneración al principio de generalidad señala:

*“Este principio debe analizarse en función del sujeto al que se aplica y bajo esta premisa los sujetos que quedan exentos no son las instituciones mencionadas, son sus ganadores, **por lo que no hay distinción alguna entre éstos y los ganadores de otros sorteos organizados por distintas entidades.**” (Énfasis añadido)*

37. De lo citado se desprende que el reproche principal se debe a una supuesta falta de distinción entre los ganadores de los sorteos organizados por otras entidades sin fines de lucro.

38. En igual sentido, en la fundamentación de la vulneración al principio de equidad los accionantes indicaron:

*“Por lo tanto, la equidad tributaria requiere de racionalidad al momento de implementar una carga tributaria, es necesario tomar en consideración el contexto de los sujetos, **pues caso contrario acarrearía una discriminación no justificada.**” (Énfasis añadido)*

39. Nuevamente, se concibe la vulneración alegada desde la perspectiva que la norma impugnada genera un trato discriminatorio.

40. En adición de lo indicado, los accionantes concluyen:

*“La norma legal sujeta a este análisis manifiesta como factor distintivo y aparentemente suficiente que las entidades repartidoras del premio sean: la Junta de Beneficencia de Guayaquil y Fe y Alegría. **De este modo, la redacción restringe y limita a otras entidades y a sus beneficiarios, independientemente de que otros puedan tener las funciones o beneficien a personas similares. Además, resulta inadecuado que la ley considere que únicamente la Junta de Beneficencia de Guayaquil y Fe y Alegría sean entidades que actual o potencialmente tengan un impacto positivo en el orden público, económico y social en el Ecuador.** Esto debido a que existe libertad civil al momento de constituir una fundación, empresa, institución, persona jurídica o entidad que pueda dedicarse a varias labores sociales.*

*Frente a esto, **consideramos que la norma mencionada vulnera el principio de generalidad y equidad contenidos en la Constitución en***



**cuanto a los supuestos que establece.** Además, se ha construido de un modo claramente discriminatorio para los sujetos que regula. Esto la vuelve incompatible con el concepto de exención por no cumplir íntegramente los lineamientos del mismo.” (Énfasis añadido)

41. De esta forma, se demuestra que ellos sustentan la vulneración al principio de generalidad y equidad en un trato discriminatorio. Por tanto, la verdadera pretensión es que se realice un análisis con la finalidad de determinar si la norma impugnada constituye un trato discriminatorio.
42. Ahora bien, esta Corte no puede pronunciarse sobre el análisis pretendido por los accionantes toda vez que en la sentencia No. 017-18-SIN-CC ya existe cosa juzgada sobre este punto, tal como fue analizado en el acápite 1 del presente.
43. Además, el análisis de la vulneración al principio de generalidad necesariamente deriva en un análisis del derecho a la igualdad y no discriminación, tal como la Corte lo realizó en la sentencia No. 8-17-IN/23, en la que señaló lo siguiente:

*“El cargo contenido en el inciso (i) precisa que se vulneró el principio de generalidad contenido en el artículo 300 de la Constitución, relacionado con el principio de igualdad porque a la cerveza industrial se le impuso una carga tributaria mayor frente a las bebidas alcohólicas y a la cerveza artesanal. En tal virtud, la Corte debe analizar, en principio, si existe una situación de comparabilidad entre los sujetos para determinar que exista un trato diferenciado y, en caso de ser así, observar el principio de generalidad. Por lo expuesto, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿La norma impugnada es contraria al principio de igualdad y no discriminación?”*

44. En tal virtud, se verifica que, en el citado caso, a partir de una alegación de la vulneración al principio de generalidad tributaria, se formuló como problema jurídico una vulneración al principio de igualdad. Así, el presente caso exigiría el mismo análisis de la Corte por cuanto las vulneraciones a los principios tributarios se basan en un trato discriminatorio de la norma impugnada.
45. No obstante, la Corte Constitucional en la sentencia No. 017.18-SIN-CC ya analizó esto y determinó que la norma impugnada no es discriminatoria.
46. Por tanto, dado que ya se analizó en la sentencia No. 017-18-SIN-CC que la norma impugnada no constituye un trato discriminatorio, esta Corte no puede pronunciarse sobre lo mismo.



## **EL PRINCIPIO IN DUBIO PRO LEGISLATORE**

47. Finalmente, los accionantes a través de sus alegaciones no han sido capaces de desvirtuar el principio *in dubio pro legislatore* reconocido en el artículo 76 numeral 3 de la LOGJCC que establece:

*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: (...)*

*3. In dubio pro legislatore.-En caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, se optará por no declarar la inconstitucionalidad.*

48. En relación con este principio, la Corte Constitucional en la sentencia No. 019-17-SIN-CCha expresado lo siguiente:

*“Por otra parte, el principio de presunción de constitucionalidad e indubio pro legislatore, vigentes dentro del control abstracto que ejerce la Corte Constitucional, demanda en el accionante **la obligatoriedad de argumentar de manera clara y fundamentada las inconstitucionalidades en las que habría incurrido el texto normativo, caso contrario el juez deberá presumir que el legislador no quiso aprobar una norma inconstitucional**, y por lo tanto dicha norma deberá ser interpretada acorde a las normas constitucionales.”*

49. Como consecuencia del citado principio, la norma impugnada goza de una presunción de constitucionalidad a menos que se demuestre lo contrario.

50. En tal virtud, a efectos de sustentar sus alegaciones y desvirtuar la presunción, ellos debían demostrar la existencia de otras entidades sin fines de lucro de la misma magnitud de la representada y de Fe y Alegría que requieren de la exención. No obstante, ante la ausencia de dicha explicación se presume que el legislador concedió la exención para promover la ampliamente reconocida acción social que hacen ambas instituciones.

51. Sin perjuicio de lo indicado, incluso en el supuesto que los accionantes demuestren lo anterior, ellos para desvirtuar el principio *in dubio pro legislatore* debían demostrar la vulneración al principio de generalidad y equidad, sin incurrir en cuestiones de igualdad o no discriminación por cuanto la Sala de Admisión rechazó ese cargo. Por tanto, en vista que ellos relacionan la generalidad y equidad con cuestiones de igualdad y no discriminación, los



accionantes no han presentado un argumento claro sobre dichas vulneraciones que permita desvirtuar la presunción de constitucionalidad.

**VI  
PRETENSIÓN**

52. Por todo lo expuesto, solicito que se rechace la acción de inconstitucionalidad planteada.

**VII  
PETICIÓN DE AUDIENCIA**

53. De conformidad con el artículo 33 y 72 de la Codificación del Reglamento de sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional, solicito que, de considerarlo oportuno, se señale fecha y hora para la realización de la audiencia pública ante la jueza sustanciadora.

Por el peticionario, como su abogado patrocinador debidamente autorizado.

Es justicia,

**Dr. Marco Elizalde Jalil**  
**Mat. Prof. 09-2005-221**