

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

30-21-IN/25 En el Caso No. 30-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 30-21-IN	2
96-21-IN/25 En el Caso No. 96-21-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 96-21-IN.	12
88-22-IN/25 En el Caso No. 88-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 88-22-IN.....	34



Sentencia 30-21-IN/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 11 de septiembre de 2025

CASO 30-21-IN

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

SENTENCIA 30-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del resultado y la aplicación de la Pregunta 7 del Referéndum y Consulta Popular 2011 publicado en el Suplemento del Registro Oficial 490 de 13 de julio de 2011, al considerar que es improcedente que este Organismo vuelva a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la prohibición de los negocios dedicados a juegos de azar con fines de lucro, lo que incluso podría implicar un fraude a la voluntad popular.

1. Antecedentes procesales

1. El 7 de mayo de 2021, Pablo Ricardo Calderón Pasquel, por sus propios derechos y los que representa como procurador judicial de la compañía YGM REAL ESTATE CORP, SOCIEDAD ANÓNIMA (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo en contra del resultado de la consulta popular y el control realizado en el dictamen 001-DCP-CC-2011 de este Organismo, impugnando: “(...) el resultado y la aplicación de la Pregunta 7 del Referéndum y Consulta Popular 2011 (...) publicado en el Suplemento del Registro Oficial 490 de 13 de junio de 2011” (“**acto impugnado**”).¹
2. El 21 de junio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,² por mayoría, admitió a trámite la acción y dispuso a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional, al Consejo Nacional Electoral y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición demandada.³

¹ La pregunta 7 contenía el siguiente texto: ¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?

² La Sala de Admisión estuvo conformada por la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes quienes por mayoría admitieron la acción y la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez que hizo voto salvado.

³ El 28 de julio de 2021, Santiago Salazar Armijos, procurador judicial de la entonces presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador y el 5 de agosto de 2021, Fabián Pozo Neira, en calidad de secretario General Jurídico de la presidencia de la República atendieron la información solicitada.

3. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte se realizó el sorteo de la causa.⁴ La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 9 de abril de 2025.

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, números 2 y 4 de la Constitución de la República (“CRE”) y el artículo 75, número 1 letra d, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante

5. El accionante pretende que se declare la “inconstitucionalidad por el fondo en contra del resultado y la aplicación de la Pregunta 7 del Referéndum y Consulta Popular 2011, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 490 de 13 de julio de 2011”, pregunta que en el cantón Tulcán de la provincia del Carchi se votó en contra con el 60.63 %. Para el efecto, refiere que:

(...) el plebiscito tuvo como efecto normativo, directo y claro, la prohibición de los negocios de juegos de azar, en todo el país (...) el Dictamen No. 001-DCP-CC-2011 emitido por la Corte Constitucional el 15 de febrero del 2011, indicó expresamente que el control de constitucionalidad del proyecto de convocatoria a consulta popular no incluyó un examen material de las preguntas que se someterían a votación, dejando a salvo la posibilidad del control abstracto posterior respecto de las disposiciones jurídicas resultado del plebiscito. (en dicho Dictamen) manifiesta: ‘Se deja claro que el control aquí planteado excluye un examen material de las cuestiones objeto del presente pronunciamiento, dejando a salvo la posibilidad del control abstracto posterior respecto a las disposiciones jurídicas que se generarán, como resultado del plebiscito’ (...) fruto de la inconstitucional consulta popular del 2011, de manera abrupta y arbitraria se dejó sin efecto todas las normas nacionales y locales que regulaban la actividad económica de casinos, salas de juego y juegos de azar (...) convirtiéndose de la noche a la mañana, en una actividad proscrita, pese a que en la normativa vigente estaba plenamente permitida, afectándose la seguridad jurídica de manera directa; más aún, en la implementación arbitraria de la prohibición en cantones donde ganó el NO en la pregunta 7 de la Consulta Popular 2011, sin que hayan sido las autoridades competentes

⁴ Por sorteo de ley primero la competencia se radicó en la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, la que hizo voto salvado, por lo que luego del sorteo correspondiente se radicó en el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

locales las encargadas de su aplicación, sino la sola publicación de los resultados de la consulta a nivel nacional, por parte del Consejo Nacional Electoral(...).

6. El accionante sostiene que el acto impugnado es inconstitucional ya que contraría la forma de gobierno descentralizada, establecida en el artículo 1 de la CRE, esto dado que, a su criterio, se está imponiendo una decisión mayoritaria del país a cantones, como Tulcán, que expresamente manifestaron su negativa a la prohibición en su territorio de actividades económicas lícitas y reguladas.
7. Agrega que, el acto impugnado es contrario al artículo 66.15 de la CRE, dado que, frente a circunstancias de crisis, no es posible renunciar a espacios de reactivación económica, debidamente regulados que ayuden a mejorar las condiciones de vida de la población, más aún, tratándose de territorios fronterizos.
8. Adicionalmente, arguye que se vulnera el derecho contenido en el artículo 24 de la CRE (derecho a la recreación), ya que las actividades de casinos, juegos de azar y salas de juego mundialmente son reconocidos como espacios de recreación, además la prohibición vulnera la libertad individual de escoger los espacios de esparcimiento y recreación a los que tienen derechos las personas.
9. A su vez, manifiesta que la prohibición de estos negocios en cantones donde expresamente se pronunciaron en contra de la prohibición, vulnera el derecho al trabajo, contenido en el artículo 33 de la CRE.
10. El accionante sostiene que se transgrede el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la CRE, por cuanto se dejó sin efecto normas nacionales y locales que regulaban la actividad económica de casinos, salas de juego y juegos de azar, tales como: acuerdos ministeriales, resoluciones del Servicio de Rentas Internas, ordenanzas municipales.
11. Igualmente, el accionante advierte que la imposición de los resultados nacionales de una consulta que afecta y contradice directamente la voluntad expresa de un cantón, constituye una evidente violación de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, reguladas en los artículos 238 y 264.1 de la CRE. Así como indica que la prohibición impide generar mecanismos que dinamicen la economía local, lo que violenta el régimen de desarrollo establecido en el artículo 276, numeral 2 de la CRE.

12. Finalmente, alega que se vulnera el artículo 424 de la CRE, porque “(...) irrespeta la supremacía de la Constitución, siendo, por tanto, un acto de poder público que carece de eficacia jurídica en los territorios donde su población se manifestó por rechazar la prohibición de los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego”.

3.2 De la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional, el Consejo Nacional Electoral y la Procuraduría General del Estado

Presidencia de la República

13. El 5 de agosto de 2021, Fabián Pozo Neira, entonces secretario general jurídico de la Presidencia de la República presentó un escrito en el que señaló que no existe violación a norma constitucional alguna, por lo que la demanda debe ser desechada de plano. Indica que no se ha afectado el principio de descentralización previsto en el artículo 1 de la CRE por cuanto la pregunta 7 de la consulta popular determinó el ámbito de aplicación de los resultados a nivel nacional y no cantonal. Por estos motivos indicó que la autonomía política, administrativa y financiera que tienen los GAD no se vio afectada por los resultados y tampoco el principio de autonomía.
14. El 15 de abril de 2025, Stalin Santiago Andino González, en calidad de secretario general jurídico de la presidencia de la República señaló que el accionante tenía derecho a impugnar la constitucionalidad de las normas y la obligación de sustentar las inconstitucionalidades alegadas, a fin de desvirtuar las presunciones de constitucionalidad e *in dubio pro legislatore* de las normas impugnadas.

Asamblea Nacional

15. El 28 de julio de 2021, Santiago Salazar Armijos, procurador judicial de la Asamblea Nacional del Ecuador, sostuvo que, al haber emitido la Resolución por el Consejo Nacional Electoral, y no haber ejercido funciones de colegislación de las disposiciones impugnadas, correspondía a aquel órgano argumentar sobre la constitucionalidad de las disposiciones emitidas. En consecuencia, indicó que, al carecer de legitimación pasiva dentro de la causa, solicitó se deje de contar con la Asamblea Nacional.

Consejo Nacional Electoral

16. A pesar de que el Tribunal de Admisión de este Organismo dispuso la notificación a esta entidad a fin de que intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad del acto impugnado, no lo hizo.

Procuraduría General del Estado

17. El 29 de abril de 2025, Jorge Abelardo Albornoz R., director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado señaló correo electrónico para futuras notificaciones.

4. Acto impugnado

18. El accionante identifica como acto impugnado, “el resultado y la aplicación de la Pregunta 7 del Referéndum y Consulta Popular 2011, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 490 de 13 de julio de 2011”, que señala:

PREGUNTA 7: De la prohibición de los juegos de azar con fines de lucro.

¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?

OPCIÓN	TOTAL	PORCENTAJE
SI	3.951.787	52,34%
NO	3.599.093	47,66%
TOTAL	7.550.880	100,00%
BLANCOS	613.088	
NULOS	470.408	

5. Cuestión previa

19. El auto de admisión, *prima facie* señaló que la demanda cumpliría con el numeral 4 del artículo 79 de la LOGJCC. No obstante, de la revisión posterior esta Corte constata que lo que se impugna es el resultado y la aplicación de la pregunta 7 por lo que, previo a formular los problemas jurídicos en la presente causa, se examinará si aquello que se impugna en esta demanda es objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.
20. El artículo 436 de la CRE, respecto al control abstracto de constitucionalidad, establece que la Corte Constitucional ejercerá las siguientes atribuciones:

(...) 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado (...) 4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública (...).

21. Acorde con la norma en cita, el artículo 74 de la LOGJCC establece que el control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas infra constitucionales respecto de la Constitución. Asimismo, el artículo 75 letra d) de la LOGJCC señala que la Corte Constitucional, será competente para ejercer el control abstracto de “actos normativos y administrativos con carácter general”. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.
22. En el caso concreto, de la revisión de la demanda se desprende que el accionante a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad de norma impugna el resultado de la consulta popular publicado en el Suplemento del Registro Oficial 490 de 13 de julio de 2011. Respecto al contenido de la consulta popular impugnada publicado en el Suplemento del Registro Oficial 490 de 13 de julio de 2011, la medida plebiscitada consultaba sobre la voluntad popular para prohibir los negocios dedicados a juegos de azar con fines de lucro, lo que constituyó el objeto del control de constitucionalidad del dictamen 001-DCP-CC-2011 emitido por la Corte Constitucional el 15 de febrero del 2011.⁵
23. En relación con el control constitucional del resultado del pronunciamiento de la ciudadanía en una consulta popular este Organismo ha sostenido que:

a través de una acción pública inconstitucionalidad, la Corte no tiene competencia para revisar nuevamente la propuesta y las medidas plebiscitarias a adoptar cuando aquellas ya fueron objeto de un dictamen previo de constitucionalidad y de un pronunciamiento popular favorable.⁶

⁵ En el dictamen 001-DCP-CC-2011, este Organismo realizó un control constitucional formal, previo y automático e indicó que el control referido se desarrolló en dos ámbitos: en el primero se revisó la constitucionalidad de las frases introductorias a cada pregunta, y en el segundo se analizó el contenido de las preguntas que forman parte del cuestionario. Además, señaló que este dictamen no implica un pronunciamiento material respecto de actos normativos posteriores que se expidan como consecuencia del mandato popular. Por lo que, la Corte declaró la constitucionalidad formal condicionada del proyecto de convocatoria a plebiscito señalando que sólo será constitucional si el Decreto de Convocatoria a Plebiscito suprime las frases introductorias a las preguntas, y se reformulaban las consideraciones y preguntas. En el caso examinado, este Organismo reformuló la pregunta a: ¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?

⁶ CCE, sentencia 1-19-IN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 12. En esa misma línea, en la sentencia 018-18-SIN-CC, 1 de agosto de 2018, p. 81, este Organismo sostuvo que, “(...) no es procedente que la Corte Constitucional cuestione, en el contexto del control posterior de constitucionalidad ejercido a través de una acción de

24. En ese sentido, la Constitución establece el control de constitucionalidad tanto de los considerandos como de las preguntas, con relación al momento del control que es previo a la realización de la consulta popular.⁷ De esta manera, se asegura que las preguntas y los motivos que se ponen a consideración de la ciudadanía cumplan con los parámetros constitucionales y no afecten la libertad de las y los electores.
25. Es así como los resultados de una consulta popular que recogen la expresión de la población, sobre el tema consultado, no puede ser revertido mediante control constitucional posterior, por no ser objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, sin embargo, este criterio no se extiende a las disposiciones jurídicas o actos normativos que puedan emitirse como materialización jurídica de los resultados de la consulta popular, según establece el inciso final del artículo 127 de la LOGJCC.
26. Al respecto, es necesario recordar que esta Corte, de acuerdo a los mandatos constitucionales, le compete el control previo de los considerandos y de las preguntas objeto de consulta popular, así como respecto de “la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento”,⁸ producto de lo cual emite un dictamen. Este dictamen, de conformidad con el artículo 440 de la CRE, es definitivo e inapelable y no cabe su revisión. La Constitución ha dotado a estos pronunciamientos con el valor de cosa juzgada y ha reconocido que, la consulta popular es un mecanismo de democracia directa⁹ y sus resultados son “de obligatorio e inmediato cumplimiento”.¹⁰
27. Por ello, superado el control previo de constitucionalidad y realizada la consulta popular no es posible controvertir el pronunciamiento de la ciudadanía, pues implicaría la revisión de un dictamen de la Corte Constitucional y a la vez un fraude a la voluntad popular, expresada en un mecanismo de democracia directa establecido en la Constitución. Esto sin perjuicio de la facultad de la Corte de realizar el control correspondiente respecto a posteriores consultas o respecto de actos normativos que se expidan como consecuencia

inconstitucionalidad, ni el examen material del contenido de las propuestas constitucionales, ni la vía señalada por esta Corte para efectuar la modificación constitucional”.

⁷ El artículo 105 de la Constitución establece que “se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”. De igual manera, los artículos 103 y 104 de la LOGJCC establecen los aspectos sobre los cuáles se formula el control constitucional de los considerandos y preguntas de una consulta popular.

⁸ Art. 127 de la LOGJCC.

⁹ Art. 104 de la CRE (consulta popular).

¹⁰ Art. 106 de la CRE.

del mandato popular,¹¹ dejando a salvo las acciones contencioso electorales previstas en la ley.

28. Esta Corte ha sostenido que en caso de plantearse una acción pública de inconstitucionalidad esta podría proceder contra una ley aprobada como resultado de una consulta popular, en cuyo caso “este Organismo deberá comprobar si dicha ley se limita a lo que fue objeto del control previo y lo consultado a la ciudadanía o si, por el contrario, contiene disposiciones que exceden el margen de actuación que se le otorgó a la Asamblea Nacional en la consulta plebiscitaria.”¹²
29. De otro lado, esta Corte advierte que uno de los efectos de la consulta popular fue la tipificación del delito denominado "(c)asinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar", previsto en el artículo 236 del Código Orgánico Integral Penal (COIP),¹³ por lo que se advierte que el accionante a través de esta acción pretendería dejar sin efecto el referido tipo penal para una determinada circunscripción territorial, lo que sería jurídicamente inejecutable y además se estaría evadiendo el procedimiento previsto en la Constitución para la iniciativa popular normativa y para reformar una ley orgánica establecidos en los artículos 103 y 132-140 de la CRE respectivamente.¹⁴
30. En este caso, acorde con los argumentos planteados por el accionante, constantes en los párrafos 5 a 12 de esta sentencia, el accionante impugna los resultados de la consulta

¹¹ CCE, sentencia 56-11-IN/25, 14 de agosto de 2025, párr. 128.

¹² CCE, sentencia 1-19-IN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 12.

¹³ Art. 236 COIP: “Casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar.- La persona que administre, ponga en funcionamiento o establezca casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

La persona que con afán de lucro lleve a cabo las actividades señaladas en el inciso anterior, simulando que las efectúa sin fines de lucro, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años.

Serán comisados los instrumentos, productos o réditos utilizados u obtenidos por el cometimiento de la infracción”.

¹⁴ Al respecto, este Organismo en el dictamen 12-19-CP/19 y acumulado analizó el pedido de consulta popular con referencia a la autorización para el funcionamiento de casinos, casas de apuesta y salas de juego en el cantón Salinas, provincia de Santa Elena y sostuvo que en el supuesto que las consultas populares sobre casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, penalmente prohibidas, “(...) se llevasen a cabo y obtuviesen resultados favorables, implicaría que la voluntad popular a nivel local sea burlada pues sus resultados serían jurídicamente inejecutables. Lo contrario significaría el absurdo que para dar viabilidad a lo decidido se deberían modificar disposiciones generales de alcance nacional o condicionar la vigencia y eficacia de la normativa penal bajo un régimen de excepcionalidad exclusivo para el cantón Salinas. b. Se estaría eludiendo el procedimiento previsto en la Constitución para la ‘iniciativa popular normativa’ (Art. 103 de la Constitución), así como el procedimiento legislativo requerido para realizar modificaciones a una ley orgánica (Art. 132-140 de la Constitución)”.

popular, como el control realizado en el dictamen 001-DCP-CC-2011 de este Organismo, en relación con la pregunta 7, publicados en el Suplemento del Registro Oficial 490 de 13 de julio de 2011, que decidió la prohibición de los negocios dedicados a juegos de azar con fines de lucro. No se verifica que esta acción se haya propuesto en contra de una ley o norma general o un acto administrativo de carácter general para implementar los resultados de dicha consulta popular. Consecuentemente, por los motivos expuestos aquello que se impugna no es objeto de la acción de inconstitucionalidad y, por tanto, resulta improcedente que este Organismo se pronuncie y corresponde rechazarla.

6. 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. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **30-21-IN**.
2. **Notifíquese** y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Ali Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de septiembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

3021IN-84998



Caso Nro. 30-21-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves dos de octubre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 96-21-IN/25
Juez ponente: José Luis Terán Suárez

Quito, D.M., 15 de agosto de 2025

CASO 96-21-IN

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

SENTENCIA 96-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de varios artículos del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito relacionados con la tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos al no evidenciar su incompatibilidad con el artículo 301 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El Concejo Metropolitano de Quito, en sesiones de 7 de febrero y 21 de marzo de 2019, aprobó el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, publicado en la edición especial del Registro Oficial 902 de 7 de mayo de 2019. Dicho cuerpo normativo fue objeto de codificación y se publicó en la edición especial del Registro Oficial 1615, de 14 de julio de 2021.
2. El 14 de octubre de 2021, Fernando André Rojas Yerovi ("**accionante**"), por sus propios y personales derechos, presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 1589, 1590 y 1591 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito ("**normas impugnadas**"). La causa se identificó con el número 96-21-IN.
3. El Segundo Tribunal de Sala de Admisión, conformado por los exjueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes, en sesión del 19 de noviembre de 2021 admitió a trámite la demanda y requirió que el Concejo Metropolitano de Quito ("**GAD de Quito**") presente su informe de descargo para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.
4. El 17 de enero de 2021, Marco Proaño Durán, Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado ("**PGE**"), compareció en la causa.
5. El 30 de diciembre de 2021, la subprocuradora metropolitana y representante legal y judicial del GAD de Quito, la señora Carolina Pantoja Freire, remitió un escrito a la Corte.

6. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
7. La causa se resorteó el 18 de marzo de 2025 al juez José Luis Terán Suárez (“**juez sustanciador**”).
8. El 1 de mayo de 2025, en atención al orden cronológico, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.
9. El 7 de mayo de 2025, el GAD de Quito ingresó un escrito dentro de la causa.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 436 numerales 2 y 3 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

11. La presente acción pública de inconstitucionalidad se presentó únicamente por el fondo en contra de los artículos 1589, 1590 y 1591, contenidos en el Capítulo XIV del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, publicado en la edición especial del Registro Oficial 1615 de 14 de julio de 2021.¹ No obstante, esta Corte constata que, aunque las normas se encuentran vigentes y conforme ha precisado el GAD de Quito, existe un cambio de numeración en virtud de las reformas que ha tenido el Código Municipal. Actualmente, las disposiciones jurídicas se encuentran en el mismo Capítulo XIV, pero corresponden a los numerales 1702, 1703 y 1704, de acuerdo a la ordenanza 72 publicada en el Registro Oficial Edición Especial 1606 de 20 de mayo de 2024, lo cual se sistematizará a continuación:

Codificación del Código Municipal. Registro Oficial Edición Especial 1615 de 14 de julio de 2021	Codificación del Código Municipal. Registro Oficial Edición Especial 172 de 8 de mayo de 2025
Artículo 1589.- Tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos.- Se establecen las siguientes tasas que ayudarán a la	Art. 1702.- Tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos.- Se establecen las siguientes tasas que ayudarán a la

¹ <https://www.registroficial.gob.ec/261974-2/>

<p>Municipalidad para cubrir los costos de los diferentes servicios relacionados con el desarrollo y conducción de los espectáculos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito:</p> <p>a. Las empresas y personas naturales, cuya actividad taurina sea permanente, USD. 300 en plazas de primera y USD. 60 en plazas de segunda, en forma anual y el registro será máximo el 31 de enero de cada año y vencerá el 31 de diciembre del mismo año;</p> <p>b. Las empresas y personas naturales, cuya actividad taurina sea ocasional USD. 30 en plazas de primera y USD. 18 en plazas de segunda y tercera, por cada evento que organicen;</p> <p>c. Las ganaderías nacionales del primer grupo USD. 30, por res;</p> <p>d. Las ganaderías nacionales del segundo grupo, USD. 15, por res;</p> <p>e. Las ganaderías del tercer grupo, USD. 9, por res;</p> <p>f. Las ganaderías extranjeras, USD. 60, por res;</p> <p>g. Los toreros y rejoneadores extranjeros de grupos especiales y primeros, o sus equivalentes, USD. 120 por actuación. Los toreros y rejoneadores extranjeros de otras categorías, USD. 60 por actuación;</p> <p>h. Los toreros y rejoneadores nacionales, USD. 12, por actuación;</p> <p>i. Los novilleros extranjeros, USD. 30 por actuación; j. Los picadores extranjeros, USD. 60, por actuación;</p> <p>k. Los banderilleros extranjeros, USD. 30, por actuación; y,</p> <p>l. Los mozos de traje extranjeros, USD. 18, por actuación.</p>	<p>Municipalidad para cubrir los costos de los diferentes servicios relacionados con el desarrollo y conducción de los espectáculos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito:</p> <p>a. Las empresas y personas naturales, cuya actividad taurina sea permanente, USD. 300 en plazas de primera y USD. 60 en plazas de segunda, en forma anual y el registro será máximo el 31 de enero de cada año y vencerá el 31 de diciembre del mismo año;</p> <p>b. Las empresas y personas naturales, cuya actividad taurina sea ocasional USD. 30 en plazas de primera y USD. 18 en plazas de segunda y tercera, por cada evento que organicen;</p> <p>c. Las ganaderías nacionales del primer grupo USD. 30, por res;</p> <p>d. Las ganaderías nacionales del segundo grupo, USD. 15, por res;</p> <p>e. Las ganaderías del tercer grupo, USD. 9, por res;</p> <p>f. Las ganaderías extranjeras, USD. 60, por res;</p> <p>g. Los toreros y rejoneadores extranjeros de grupos especiales y primeros, o sus equivalentes, USD. 120 por actuación. Los toreros y rejoneadores extranjeros de otras categorías, USD. 60 por actuación;</p> <p>h. Los toreros y rejoneadores nacionales, USD. 12, por actuación;</p> <p>i. Los novilleros extranjeros, USD. 30 por actuación;</p> <p>j. Los picadores extranjeros, USD. 60, por actuación;</p> <p>k. Los banderilleros extranjeros, USD. 30, por actuación; y,</p> <p>l. Los mozos de traje extranjeros, USD. 18, por actuación.</p>
--	---

<p>Son sujetos pasivos de esta tasa las personas naturales o jurídicas que estén obligadas a registrarse proporcionando los datos pertinentes y como tales, intervengan de alguna manera en la organización o realización de eventos taurinos.</p>	<p>Son sujetos pasivos de esta tasa las personas naturales o jurídicas que estén obligadas a registrarse proporcionando los datos pertinentes y como tales, intervengan de alguna manera en la organización o realización de eventos taurinos.</p> <p>Son responsables, en calidad de agentes de retención las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, domiciliadas o no en el país, que como empresarios, propietarios, arrendatarios, mandatarios, agentes oficiosos o gestores voluntarios, promotores u organizadores, de eventos taurinos, de alguna manera intervengan directa o indirectamente en su organización o realización dentro del Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>Para la recaudación y pago de la tasa, son aplicables las normas constantes en la normativa nacional y metropolitana.</p> <p>Quedan exentos del pago de estas tasas los organizadores, ganaderos y actores de los siguientes festejos menores: novilladas sin picadores, becerradas, festivales y festejos cómico taurinos. (Énfasis agregado).</p>
<p>Artículo 1590.- Destino de los fondos recaudados.- El Tesorero Metropolitano, de los fondos recaudados en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, pagará los valores que por honorarios les correspondan a las autoridades de plaza, de conformidad con la tabla señalada y pondrá a disposición del Médico de Plaza un fondo rotativo equivalente a USD. 400, destinado a la implementación y dotación de medicamentos y materiales básicos para los servicios médicos. Este fondo será renovado anualmente, para lo cual el Médico de Plaza elevará un informe detallado de los gastos al Tesorero Metropolitano, en el transcurso de los primeros quince días de cada año. Extraordinariamente, podrán haber reposiciones de este fondo, si las circunstancias así lo obligan.</p>	<p>Art. 1703.- Destino de los fondos recaudados.- El Tesorero Metropolitano, de los fondos recaudados en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, pagará los valores que por honorarios les correspondan a las autoridades de plaza, de conformidad con la tabla señalada y pondrá a disposición del Médico de Plaza un fondo rotativo equivalente a USD. 400, destinado a la implementación y dotación de medicamentos y materiales básicos para los servicios médicos. Este fondo será renovado anualmente, para lo cual el Médico de Plaza elevará un informe detallado de los gastos al Tesorero Metropolitano, en el transcurso de los primeros quince días de cada año. Extraordinariamente, podrán haber reposiciones de este fondo, si las circunstancias así lo obligan.</p>
<p>Artículo 1591.- Imposibilidad de inscripción.- No podrán inscribirse y el Tesorero Municipal no admitirá el pago</p>	<p>Art. 1704.- Imposibilidad de inscripción.- No podrán inscribirse y el Tesorero Municipal no admitirá el pago requerido de las empresas,</p>

requerido de las empresas, ganaderos, toreros nacionales cuando éstos tuvieren cargos pendientes con la Municipalidad por concepto de multas. Se notificará a la Secretaría General del Concejo Metropolitano, con el fin de que en el registro que mantiene se ponga una nota al margen, sin perjuicio de la iniciación de las acciones judiciales respectivas.	ganaderos, toreros nacionales cuando éstos tuvieren cargos pendientes con la Municipalidad por concepto de multas. Se notificará a la Secretaría General del Concejo Metropolitano, con el fin de que en el registro que mantiene se ponga una nota al margen, sin perjuicio de la iniciación de las acciones judiciales respectivas.
--	---

Tabla 1: Cuadro comparativo elaborado por la Corte Constitucional

12. De lo anterior, se evidencia que el único cambio que existe entre la norma originalmente impugnada, el artículo 1589, y la actual disposición que corresponde al artículo 1702 se refiere a la incorporación de quiénes actuarán como responsables del tributo, así como una exención de la tasa para “los organizadores, ganaderos y actores de los siguientes festejos menores: novilladas sin picadores, becerradas, festivales y festejos cómico taurinos”, por lo tanto, se continuará con el análisis por la existencia de unidad normativa, de conformidad al artículo 76.9 de la LOGJCC. Adicionalmente, para mayor claridad, se abordarán los cargos del accionante con referencia a la actual numeración de la normativa impugnada.²

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Argumentos del accionante

13. El accionante sostiene que las disposiciones acusadas son contrarias a los artículos 53³ y 301⁴ de la Constitución.
14. El artículo 301 de la Constitución establece que solo por iniciativa presidencial se puede crear, modificar o suprimir impuestos. Al respecto, las normas impugnadas serían contrarias a dicha disposición constitucional porque crean una “tasa” que (i) no está vinculada con una actividad pública o servicio público “plenamente identificable”

² La Corte ha realizado un análisis similar en los casos CCE, sentencia 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, sec. 5 y sentencia 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr. 20.

³ CRE, art. 53.- Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación. El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados.

⁴ CRE, art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

prestado por parte del GAD DMQ; y porque (ii) establecen un hecho generador “que es, en esencia, el reflejo de una contraprestación”.

15. Para fundamentar su argumento, precisa que el concepto de tributo y sus especies - impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras-, no tienen una definición específica en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que, corresponde acudir a la doctrina, así como al Modelo de Código Tributario para América Latina. Así, sostiene que las tasas son tributos vinculados, ya que el hecho generador se relaciona con una actuación estatal “de algún modo referida al obligado” y refiere jurisprudencia de este Organismo en la que se ha precisado que una tasa “es un tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal”.
16. Explica que los elementos de la tasa son la prueba de la prestación y la afectación a fines estatales. Además, la Corte Constitucional habría identificado en sus pronunciamientos ciertas características de las tasas como lo son la divisibilidad, naturaleza jurídica; funcionamiento efectivo; ventaja; voluntad; y, destino de la recaudación. Concretamente en la sentencia 65-17-IN/21, este Organismo refirió que una tasa puede crearse si se vincula con: (i) la prestación de un servicio público colectivo, en el marco de las competencias de los órganos; (ii) el aprovechamiento especial del dominio público; y, (iii) la ejecución de una actividad administrativa individualizada.
17. Con fundamento en lo anterior, explica que las disposiciones impugnadas crean la “tasa por servicios en espectáculos taurinos”, misma que no está vinculada a ningún servicio público por su pago ni a ninguna actividad específica del Estado. De hecho, el artículo 1589 (actual 1702) determina que su cobro servirá para cubrir los costos de diferentes servicios relacionados con el desarrollo y conducción de los espectáculos taurinos en el DMQ. Sobre estos servicios a los que se refiere la norma, señala que no hay ningún servicio público entendido como una actividad relacionada con la satisfacción de los intereses generales de la sociedad y que tampoco es una actividad administrativa individualizada a determinados contribuyentes. Por lo tanto, la inexistencia de un “servicio en espectáculos taurinos” es suficientemente clara, más aún si se toma en cuenta que la regulación específica de estos eventos habría sido derogada.
18. Continúa e indica que el hecho generador de la tasa es realmente una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades que incluso requiere un registro previo para quienes efectuarían actividades particulares en el ámbito de los espectáculos taurinos. Por lo tanto, existe una manifestación de voluntad que es ajena a la noción de tributo

y, además, no se cumplen las características de la tasa contenidas en la sentencia 003-09-SIN-CC, caso 0021-09-IA.

19. Sostiene que las normas cuestionadas transgreden el principio de legalidad en materia tributaria mismo que se expresa fundamentalmente en que existe **(i)** reserva de ley para el caso de los impuestos y, **(ii)** de la competencia constitucional y legal para emitir el acto normativo en las tasas y contribuciones especiales. Tras ello, indica que el COOTAD y el Código Tributario regulan las facultades de los GADs para crear, modificar y suprimir, mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras. En tal sentido, las normas impugnadas se emitieron por la autoridad competente, el GAD, pero “no determina[n] la actividad estatal o servicio público particular al que está vinculada, que sería justamente el hecho que permite su existencia”. Afirmar, entonces, que “no se sabe qué se cobra con ella [con la tasa], no hay una vinculación a un servicio o actividad estatal”, pues no hay relación entre el costo de producción estatal del presunto servicio al ser inexistente.
20. Por último, refiere que las normas impugnadas son contrarias al artículo 53 de la Constitución porque, no están vinculadas a un servicio estatal. Por ende, “al no estar plenamente determinado el accionar estatal, tampoco puede evidenciarse, en consecuencia, un sistema de medición de satisfacción específico”.
21. En virtud de sus alegaciones, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

4.2. Argumentos del GADM de Quito

22. Para empezar, refiere que “al momento de la interposición de la acción de inconstitucionalidad (2021), las mismas formaban parte del Código Municipal (versión R.O., de 14 de julio de 2021), en sus artículos 1589, 1590 y 1591”; sin embargo, debido a modificaciones de dicho cuerpo normativo, actualmente se encuentran en los artículos 1701-1704.
23. Sostiene que, en virtud del artículo 1703, los valores recaudados ayudarán a la Municipalidad a cubrir los costos de los diferentes servicios relacionados con el desarrollo y conducción de los espectáculos taurinos, por ende, no es una contraprestación. Es así que “la fijación del valor a pagar nace de la necesidad de esta municipalidad de recuperar los valores de las actividades administrativas que implica la organización del evento en cuestión”, por lo tanto, se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos. Igualmente, afirma que no existe ánimo de

lucro, sino recuperar los costos que genera la utilización de un bien público, principalmente, la “Plaza de Toros Belmonte”.

24. Indica que, conforme al artículo IV. 349 de la ordenanza 127, la Plaza de Toros Belmonte es de propiedad municipal. Por ende, eso demuestra que se trata de una “tasa por la utilización o aprovechamiento de un bien de dominio público”.
25. En cuanto al principio de equivalencia, asegura que se cumple “al estar precedido por estudios detallados de la concordancia entre el valor de la tasa y el costo en el que se incurre para la realización de la actividad estatal”.
26. Niega una transgresión al principio de legalidad en materia tributaria, pues, conforme a la Constitución y particularmente al COOTAD, el GAD de Quito es competente para regular tasas. Además, elabora un cuadro en el que se evidenciaría el cumplimiento de los requisitos para ser una tasa:

Elemento básico	Art. 1702.- Tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos
Objeto imponible	Servicios relacionados con el desarrollo y conducción de los espectáculos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito
Sujeto activo	GADDMQ
Sujeto pasivo	Son sujetos pasivos de esta tasa las personas naturales o jurídicas que estén obligadas a registrarse proporcionando los datos pertinentes y como tales, intervengan de alguna manera en la organización o realización de eventos taurinos.
Cuantía del tributo	Las determinadas en los literales a), b), c), d), e), í), g), h), l), j), k) y l)
Exenciones y deducciones	Quedan exentos del pago de estas tasas los organizadores, ganaderos y actores de los siguientes festejos menores: novilladas sin picadores, becerradas, festivales y festejos cómico taurinos.

Tabla 2: Elaboración del GADDMQ

5. Planteamiento y formulación del problema jurídico

27. 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.⁵
28. 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

⁵ LOGJCC, artículo 74.

argumentos “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, por los cuales considera que existe una incompatibilidad normativa.

29. 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.⁶ Para tal efecto, resulta indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan desvirtuar la constitucionalidad de la norma acusada porque, 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.
30. 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. Tampoco corresponde analizar alegaciones que pretendan la reparación a violaciones de derechos constitucionales que cuentan con una garantía jurisdiccional para tutelar dichas transgresiones.⁷
31. Uno de los cargos de inconstitucionalidad de la demanda se refiere a que se transgredió el artículo 301 de la Constitución. Se alega que el GADM de Quito creó una “tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos” que, en realidad, no tiene los elementos esenciales de este tipo de tributo, pues no guarda relación con la prestación de un servicio público específico. En función de aquello, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 1702, 1703 y 1704 del Código Municipal son incompatibles con el artículo 301 de la Constitución?**

6. Resolución del problema jurídico

32. En cuanto al argumento relativo a que las normas acusadas son inconstitucionales respecto del artículo 53 de la Constitución, se observa que el accionante solo refiere que aquello ocurre como consecuencia de la transgresión del principio de legalidad en materia tributaria. En tal virtud, no se observa un argumento claro, cierto y específico sobre la incompatibilidad de las normas impugnadas con la disposición constitucional aludida, por lo que, no se formulará un problema jurídico al respecto.

6.1. ¿Los artículos 1702, 1703 y 1704 del Código Municipal son incompatibles con el artículo 301 de la Constitución?

⁶ La Corte se ha pronunciado repetidamente sobre el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad. Ver, CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47.

⁷ CCE, sentencia 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2022, párr. 44.

- 33.** El artículo 132.3 de la Constitución determina que se requiere de una ley aprobada por la Asamblea Nacional para “[c]rear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados”. Aquello, en concordancia con el artículo 301, que señala que “[s]o]lo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos”; y, que “[s]o]lo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones [especiales ...] de acuerdo con la ley”.
- 34.** En este contexto, el accionante plantea la supuesta incompatibilidad de ciertas disposiciones normativas con el artículo 301 de la Constitución, el cual establece las competencias tributarias de determinados órganos del Estado, incluidos los gobiernos autónomos descentralizados, para “crear, exonerar, extinguir o modificar tasas o contribuciones”. Según su planteamiento, dichas disposiciones infringen la Constitución al rebasar el marco competencial previsto en el artículo 301.
- 35.** La Constitución, en materia tributaria, establece un conjunto de principios rectores - tales como generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria⁸- que orientan el diseño y aplicación del sistema tributario. Asimismo, consagra reglas específicas, principalmente en relación con los impuestos, entre las que se destacan:
- a. La atribución exclusiva del Presidente de la República para presentar iniciativas legislativas en materia impositiva (art. 301);
 - b. La competencia de la Asamblea Nacional para conocer y aprobar dichas iniciativas (art. 301);
 - c. La facultad de determinados órganos, como los gobiernos municipales y distritos metropolitanos, para regular tasas y contribuciones (arts. 264.5 y 301).
- 36.** Como se ha indicado, el artículo 301 de la Constitución determina la competencia de ciertos entes para crear, exonerar, modificar o suprimir tasas y/o contribuciones especiales a través de un acto normativo. En particular, las normas cuestionadas se relacionan con la “tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos”. Al respecto, se observa que dicha tasa se encuentra contenida en el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito y que fue producto de la decisión reglamentaria en materia tributaria por parte del Consejo Municipal, cuestión que ha sido sostenida de

⁸ Constitución, artículo 300.

forma sistemática por la entidad pública,⁹ y reconocida por el accionante; asimismo, se observa que dicha regulación se materializó en un acto normativo como lo es la ordenanza municipal.

37. Por otra parte, en cuanto al argumento del accionante respecto a que “la tasa [de servicios prestados en los espectáculos taurinos] es realmente una contraprestación”. Este Organismo ha determinado que una tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa, que depende de las actividades administrativas que realice el Estado, cuyo propósito es recuperar los costos ocasionados, respetando el principio de equivalencia.¹⁰
38. En el presente caso, el art. 1703 del Código Municipal, determina que el destino de la tasa, será el pago de los honorarios de las autoridades de la plaza y la implementación y dotación de medicamentos y materiales básicos para los servicios médicos. De forma tal que se verifica que la tasa en cuestión constituye una prestación, consecuencia de una determinación normativa, que tiene por objeto recuperar los costos de las actividades administrativas que implican el desarrollo y la conducción de los espectáculos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito.
39. En razón de lo anterior, esta Corte no verifica la incompatibilidad acusada por lo que descarta los cargos.

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. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad 96-21-IN.
2. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

⁹ Adicionalmente, el Municipio informa que “no ha recaudado valor alguno por dicho concepto [el de la tasa]”.

¹⁰ CCE, sentencia 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párrs. 28, 29 y 31.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 15 de agosto de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Karla Andrade Quevedo

SENTENCIA 96-21-IN/25

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente formulo mi voto concurrente de acuerdo con las razones que expongo a continuación:
2. La sentencia 96-21-IN/25 desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de varios artículos del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito relacionados con la tasa de servicios prestados en espectáculos taurinos. Esto, tras considerar que “la tasa en cuestión constituye una prestación, consecuencia de una determinación normativa, que tiene por objeto recuperar los costos de las actividades administrativas que implican el desarrollo y la conducción de los espectáculos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito”.
3. Si bien coincido con la decisión de desestimar la acción planteada, a mi criterio, la sentencia de mayoría debió profundizar su análisis en atención a la jurisprudencia de esta Corte. Este Organismo ha establecido que las tasas tienen las siguientes características: **(i)** *es una prestación determinada en una norma, no una contraprestación*, por lo que, la obligación de pagar es consecuencia de la ejecución de actividades por parte de la administración pública o de la prestación de servicios públicos (hecho generador de la tasa); **(ii)** *se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos* en tanto su propósito es, exclusivamente, recuperar los costos ocasionados por el hecho generador y, **(iii)** *se fundamenta en el principio de equivalencia* que considera que la cuantía de la tasa debe corresponder de manera técnica y razonable a los costos que la entidad pública asume al realizar la actividad que configura el hecho generador.¹
4. Al respecto, este Organismo ha determinado que la naturaleza jurídica de la tasa debe ceñirse a lo establecido por la Constitución y normas que regulan tal competencia, por lo que, su hecho generador debe consistir en: **(i)** la prestación de un determinado servicio público colectivo; **(ii)** la ejecución de una actividad administrativa individualizada; o, **(iii)** el uso privativo o el aprovechamiento especial de un bien de dominio público.² En el caso concreto, el hecho generador de la tasa contenida en las normas impugnadas corresponde a la “organización o realización de eventos taurinos”, pretendiendo la tasa “cubrir los costos de

¹ CCE, sentencia 1-22-IN/25, 05 de junio de 2025, párr. 31.

² CCE, sentencias 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 27 y 1-22-IN/25, 05 de junio de 2025, párr. 31.

los diferentes servicios relacionados con el desarrollo y conducción de los espectáculos taurinos”, según el artículo 1702 del Código Municipal.

5. En cuanto a que el tributo *debe ser una prestación y no una contraprestación*, del artículo 1703 del Código Municipal se desprende que los valores recaudados por la tasa de servicios prestados en espectáculos taurinos se destinan a pagar aquello “que por honorarios les correspondan a las autoridades de plaza, [...] y la implementación y dotación de medicamentos y materiales básicos para los servicios médicos”. Por lo que, el hecho generador de la tasa está vinculado a los costos de actividades estatales específicas a ser ejecutadas en eventos taurinos y que han sido individualizadas en las normas impugnadas. En consecuencia, como determinó la sentencia de mayoría, el tributo cumple con esta característica de una tasa.
6. Con relación a que el tributo esté *fundamentado en el principio de provocación y recuperación de costos*, se debe verificar que el mismo no esté encaminado a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece, sino únicamente a recuperar costos.³ En este caso, el Código Municipal identifica que la tasa en cuestión está dirigida a cubrir los costos en los que incurriría por la realización de espectáculos taurinos, concretamente en cuanto a los honorarios de las autoridades de la plaza y el fondo médico. Por tanto, estimo que el tributo también cumple esta característica de una tasa, considerando que su imposición responde a la necesidad de recuperar los montos erogados por la administración ante la activación del hecho generador.
7. En lo relativo a que el tributo esté *fundamentado en el principio de equivalencia*, se debe garantizar que la carga impuesta al sujeto pasivo no exceda el costo que asume la administración cuando se activa el hecho generador. Como se refirió previamente, el propio Código Municipal establece que la tasa está destinada a cubrir los costos de honorarios de las autoridades de la plaza y un fondo destinado a la dotación de medicamentos y materiales para los servicios médicos en eventos taurinos. De la revisión de las normas impugnadas considero que la cuantía de la tasa⁴ corresponde razonablemente con los costos que la municipalidad asume por los conceptos referidos⁵ en la organización y realización de espectáculos taurinos.

³ CCE, sentencia 60-21-IN/24, 04 de abril de 2024, párr. 30.

⁴ Esta varía dependiendo del sujeto pasivo y su actividad, conforme al artículo 1702 del Código Municipal. Sin embargo, a manera de ejemplo, se encuentra que podría ir desde los USD 18 por actuación en el caso de mozos de traje extranjeros; USD 30 por res para las ganaderías nacionales del primer grupo; y hasta USD 300 anuales, en plazas de primera, para empresas y personas naturales cuya actividad taurina sea permanente.

⁵ El artículo 1703 del Código Municipal establece que, con los valores recaudados por concepto de la tasa, se “pondrá a disposición del Médico de Plaza un fondo rotativo equivalente a USD. 400, destinado a la implementación y dotación de medicamentos y materiales básicos para los servicios médicos”.

8. Por lo expuesto, en mi criterio, existe correspondencia entre las actividades de la administración pública que originan la creación y cobro del tributo y no encuentro que exista una contravención del principio de legalidad en materia tributaria, previsto en el artículo 301 de la Constitución. No obstante, estimo que la sentencia 96-21-IN/25 debió realizar un análisis más profundo para concluir que las normas impugnadas no infringen la Constitución.

**KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO**  Firmado digitalmente por KARLA
ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2025.09.10 13:17:22 -05'00'
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 96-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 20 de agosto de 2025, mediante correo electrónico a las 14:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 96-21-IN/25****VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la LOGJCC, y el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, presento mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada en la sentencia 96-21-IN/25, aprobada en la sesión ordinaria de Pleno de la Corte Constitucional de 15 de agosto de 2025.
2. En la sentencia 96-21-IN/25, la Corte Constitucional desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Fernando Rojas Yerovi en contra de los artículos 1589, 1590 y 1591 del Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito (“**normas impugnadas**”), normas relacionadas con la tasa de servicios prestados en los espectáculos taurinos. La referida decisión concluyó que las normas impugnadas no resultaban incompatibles con el artículo 301 de la Constitución, en virtud de que la tasa sí cumpliría con los elementos para ser considerada como tal.
3. Específicamente, la sentencia verificó que el destino de la tasa es el pago de los honorarios de las autoridades de la plaza, así como la implementación y dotación de medicamentos y materiales básicos para los servicios médicos. Por lo tanto, la tasa sí constituye una prestación y era consecuencia de una determinación normativa, con el fin de recuperar los costos de las actividades que implicaban el desarrollo y la conducción de los espectáculos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito. Por estos motivos, de acuerdo con la decisión de mayoría, no resulta incompatible con el artículo 301 de la Constitución.
4. Aun cuando estoy de acuerdo con la decisión adoptada por el Pleno de la Corte Constitucional, consigno el presente voto concurrente a fin de desarrollar dos aspectos específicos. En primer lugar, abordaré la importancia de que este Organismo, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, determine si el establecimiento, modificación, exoneración o extinción de los tributos en el ordenamiento jurídico es compatible con el artículo 301 de la Constitución. En segundo lugar, desarrollaré con mayor exhaustividad por qué la tasa impugnada sí cumple con las características para el efecto, establecidas en la jurisprudencia de esta Magistratura y, por lo tanto, no resulta inconstitucional.

1. El control de constitucionalidad y los tributos

5. La Constitución, en su artículo 424, reconoce que es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. También, establece que las normas y actos del poder público deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales. Si no lo hacen, carecerán de eficacia jurídica.
6. A fin de garantizar la supremacía constitucional, así como la fuerza normativa de la Constitución, es necesario que exista un ente que pueda determinar, con efectos generales y abstractos, si una norma guarda armonía con las disposiciones constitucionales. Por ello, la Asamblea Constituyente determinó que es facultad de la Corte Constitucional “conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general, emitidos por órganos y autoridades del Estado”.¹ Si este Organismo verifica que, efectivamente, la norma impugnada resulta incompatible con preceptos constitucionales, corresponde declarar su inconstitucionalidad.
7. Desde mi punto de vista, el control abstracto de constitucionalidad es una de las herramientas más valiosas para garantizar la supremacía constitucional. Este obliga a todos los órganos con potestad legislativa a expedir normas jurídicas – independientemente de la materia– que guarden coherencia con la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, atendiendo a los elementos previstos en la Norma Suprema.
8. Ahora bien, el análisis que efectúa este Organismo en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad varía en función de distintos factores. Entre ellos, debe considerarse – por ejemplo– las normas de la Constitución que establecen directrices de la materia regulada en la norma cuya inconstitucionalidad se acusa.
9. En materia tributaria existen distintas particularidades que han sido advertidas por la jurisprudencia de esta Corte Constitucional. Al respecto, es importante destacar que, sobre la forma, en materia tributaria la Corte ha reconocido que – aunque la reserva de ley es la regla general – la Constitución contempla ciertas excepciones que permiten a los gobiernos autónomos descentralizados ejercer potestades tributarias en contextos específicos.² Así, conforma a la jurisprudencia de la Corte, la potestad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados tiene fundamento en la especie de tributo que se va a regular; es decir, estos sí pueden crear fuentes de financiamiento propias para el ejercicio de sus competencias siempre que: **(i)** se encuentren dentro del marco de sus funciones; **(ii)** actúen dentro de su circunscripción territorial; y, **(iii)** respeten la naturaleza de la tasa, la contribución especial de mejoras o las regalías, según

¹ Constitución, artículo 436.2.

² CCE, sentencia 101-20-IN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 32.

corresponda.³ La Constitución no establece —expresamente— cuáles son los elementos que configuran un tributo. Por ello, podría considerarse que el examen para determinar si este corresponde, efectivamente, a una tasa, impuesto contribución especial, concierne a un análisis que debe ser efectuado por la justicia ordinaria.

10. Los artículos 300 y 301 de la Constitución establecen principios y límites claros en materia tributaria. El artículo 300 define los principios del régimen tributario que orientan la creación, aplicación y administración de los tributos. Mientras tanto, el artículo 301 regula la potestad normativa tributaria: únicamente por competencia de la Función Ejecutiva, y mediante ley aprobada por la Asamblea Nacional, es posible establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Por su parte, los órganos competentes — como los gobiernos autónomos descentralizados — están facultados para establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones especiales en el marco de sus competencias.
11. En consecuencia, mediante el desarrollo jurisprudencial constitucional, a partir de las disposiciones constitucionales identificadas en el párrafo precedente, esta Corte tiene el deber de analizar si, en el establecimiento de un determinado tributo, se ha respetado la potestad normativa tributaria, asegurando que las competencias tributarias se ejerzan dentro de los límites y finalidades previstos en la Constitución. En consecuencia, no se trata de un asunto de mera legalidad, sino del respeto al orden constitucional y a los principios que orientan el régimen tributario.
12. Los artículos referidos, a mi criterio, reflejan uno de los principales aportes de la Constitución de 2008: **la constitucionalización del ordenamiento jurídico** y, como consecuencia, del Derecho Tributario.

2. Características de la tasa para el control constitucional

13. Conforme se indicó en los párrafos 9 a 11 *supra*, corresponde analizar si, en el ejercicio de su potestad normativa, el órgano legislativo accionado respetó la naturaleza de la tasa, al tratarse del tributo establecido en las normas impugnadas. Así, este Organismo ha reconocido que las tasas son tributos vinculados a un accionar estatal.⁴ Sus características son las siguientes:

- 13.1. La tasa constituye una prestación y no una contraprestación. Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No se trata de una contraprestación derivada

³ CCE, sentencia 50-19-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 40.

⁴ CCE, sentencias 003-09-SIN-CC, 23 de julio de 2009, 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, 34-16-IN/21, 28 de julio de 2021.

de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública, como sí ocurre – por ejemplo – con los precios públicos.⁵

13.2. La tasa se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos. En esa línea, la tasa no debe estar encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. En su lugar, tiene como finalidad recuperar los costos provocados por su hecho generador,⁶ que consiste en la realización de una actividad por parte del Estado. Estas pueden ser la prestación de un determinado servicio público colectivo, la ejecución de una actividad administrativa individualizada, el uso privativo o especial aprovechamiento de un bien de dominio público, entre otros.⁷

13.3. La tasa se cimienta en el principio de equivalencia. Respecto de estos tributos, la cuantía de la obligación tributaria no tiene por objeto imponer una carga proporcional al contribuyente, pues no considera su capacidad contributiva. En su lugar, la carga impuesta al sujeto pasivo debe ser equivalente o menor a la cuantía de la actividad pública que la genera.⁸ Por ello, esta Magistratura ha establecido que debe existir una correspondencia técnica y razonable entre los costos en los que incurre el Estado para realizar la actividad pública y la tarifa o valor que cobra por la tasa.⁹

14. Bajo estas consideraciones, en la sentencia 1-22-IN/25, este Organismo declaró la inconstitucionalidad de la “Ordenanza que regula la emisión de la tasa de habilitación y control de actividades económicas en establecimientos en el cantón Guayaquil” tras verificar que el tributo omitía las características esenciales de una tasa y, consecuentemente, infringía el principio de legalidad.¹⁰ Además, en la sentencia 60-21-IN/24, esta Magistratura declaró la inconstitucionalidad de los artículos 1557 y 1558 de la Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, relativos a la tasa por autorización de funcionamiento. Lo anterior, dado que el Concejo Metropolitano de Quito expidió una “tasa” inobservando sus características y elementos esenciales.¹¹

⁵ CCE, sentencia 60-21-IN/24, 4 de abril de 2024, párr. 29.

⁶ CCE, sentencia 22-16-SIN-CC, 30 de marzo de 2016, p. 25.

⁷ Ver, por ejemplo, sentencias 27-16-IN/21, 14-18-IN/24 y 65-17-IN/21.

⁸ CCE, sentencia 27-16-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 49.

⁹ CCE, sentencia 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 56.

¹⁰ En la sentencia 1-22-IN/25, la Corte Constitucional verificó que el tributo omitía las características de vinculación y concordancia con un determinado accionar estatal – como hecho generador – así como los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia. CCE, sentencia 1-22-IN/25, 5 de junio de 2025, párr. 39.

¹¹ En la sentencia 60-21-IN/24, la Corte Constitucional verificó que el tributo examinado inobservaba las características y elementos esenciales de una tasa; específicamente su vinculación y concordancia con un

15. A partir de lo expuesto, estimo que, en este caso concreto, la Corte debió analizar integralmente los elementos establecidos en la jurisprudencia para determinar que la tasa impugnada, verdaderamente, tiene esa naturaleza. Este análisis le habría permitido concluir, de una manera más exhaustiva, que: **(i)** la tasa impugnada constituye una prestación, cuya obligación de pago se deriva de la intervención directa o indirecta de los sujetos pasivos en la organización o realización de eventos taurinos en el Distrito Metropolitano de Quito; **(ii)** la tasa se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos, al tener por objeto recuperar los costos generados por el Municipio en la conducción de los espectáculos taurinos, incluyendo honorarios de autoridades, servicios médicos, etc.; y, **(iii)** existe correspondencia técnica y razonable entre los costos en los que incurre el Municipio y la carga impositiva, pues la tarifa distingue entre diferentes sujetos pasivos, plazas, naturaleza de la participación y frecuencia de los eventos, de modo que el pago del tributo es proporcional a la actividad pública que la genera.
16. Tras este examen, coincido con que la tasa impugnada no es incompatible con el artículo 301 de la Constitución. Sin embargo, estimo que era importante destacar la relevancia de la potestad normativa tributaria, su reconocimiento constitucional y que, conforme a la propia Constitución y el desarrollo jurisprudencial, corresponde a esta Corte analizar que dicha potestad se ejerza respetando el texto constitucional. Asimismo, considero que el análisis para arribar a tal conclusión debió abordar—integralmente— las características que la jurisprudencia de este Organismo les ha otorgado a las tasas.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2025.09.18
18:10:44 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

determinado accionar estatal, así como los principios de provocación y recuperación de costos y de equivalencia. CCE, sentencia 60-21-IN/24, 4 de abril de 2024, párr. 37.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 96-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 28 de agosto de 2025, mediante correo electrónico a las 16:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

9621IN-83f24

**Caso Nro. 96-21-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes cinco de septiembre de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Jhoel Escudero Soliz; el día miércoles diez de septiembre de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Karla Elizabeth Andrade Quevedo; y el día jueves dieciocho de septiembre de dos mil veinticinco el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 88-22-IN/25
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2025

CASO 88-22-IN

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

SENTENCIA 88-22-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional realiza control abstracto de constitucionalidad por razones de fondo de la segunda frase de la letra f del artículo 14 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación. Luego del análisis constitucional pertinente, se desestima la demanda al evidenciar que la referida norma legal no es contraria al artículo 382 de la Constitución respecto a la autonomía de las organizaciones deportivas.

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de noviembre de 2022, Jaime Rodrigo Ruiz Nicolalde y Margoth Alexandra Bonilla Valdiviezo, en calidad de presidente y administradora general de la Concentración Deportiva de Pichincha respectivamente y por sus propios y personales derechos (“**accionantes**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la segunda frase de la letra f del artículo 14; y letras b, d y f del artículo 36, de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación (“**Ley del Deporte**”), publicada en el Registro Oficial 255 de 11 de agosto de 2010.
2. El 31 de marzo de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción y dispuso a la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”), a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas.
3. El 4 de mayo de 2023, la Presidencia y la Asamblea Nacional respectivamente, remitieron sus informes de descargo.
4. El 27 de junio de 2025, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la presente causa, convocó a audiencia pública y dispuso a la Asamblea Nacional,

¹ Conformada por la entonces jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz.

a la Presidencia y a la PGE actualicen los informes con los que intervinieron defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones demandadas. Además, solicitó al Ministerio del Deporte² que remita la información para resolver el caso, y a los accionantes, que envíen los estatutos de la Concentración Deportiva de Pichincha.

5. El 30 de junio y el 2 de julio de 2025, la Asamblea Nacional y la Presidencia remitieron su informe de descargo actualizado.
6. El 7 de julio de 2025, Romel Leonardo González Orlando, interventor y por lo tanto representante legal de la Concentración Deportiva de Pichincha (“**Interventor CDP**”), puso en conocimiento que Jaime Rodrigo Ruiz Nicolalde y Margoth Alexandra Bonilla Valdiviezo, desde el 2023, ya no ostentan los cargos de presidente y administradora general de la Concentración Deportiva de Pichincha, respectivamente.
7. El 10 de julio de 2025, el Ministerio del Deporte remitió la información solicitada por el juez sustanciador.³
8. El 9 de julio de 2025, el accionante 2 remitió los estatutos de la Concentración Deportiva de Pichincha.
9. El 9 de julio de 2025, Julio Alexander Escobar Chicaiza presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
10. El 14 de julio de 2025, se llevó a cabo la audiencia pública en la que comparecieron: Carla Sofia Vivero Gordillo, en representación de Jaime Rodrigo Ruiz Nicolalde y Margoth Alexandra Bonilla Valdiviezo (accionantes 1); Christian Mancheno Torres en representación de la Concentración Deportiva de Pichincha (accionante 2); Leonardo Cofre, en representación de la Asamblea Nacional; Felipe Pérez, en representación de la Presidencia de la República; Carla Tituaña, en representación del

² El juez sustanciador solicitó al Ministerio del Deporte que explique el mecanismo mediante el cual se asignan los recursos públicos a las organizaciones deportivas, así como, los criterios establecidos para definir la utilización de los mismos. Además, requirió un detalle de los valores entregados a las Federaciones Deportivas Provinciales. Asimismo, solicitó a los accionantes remitan los estatutos de la Concentración Deportiva de Pichincha.

³ El Ministerio del Deporte señaló que la asignación de los recursos públicos a las organizaciones deportivas debe cumplir con el proceso establecido en el Acuerdo Ministerial MD-DM-2024-142 de 16 de diciembre de 2024. Este acuerdo establece la forma de asignación de los recursos a cada organización deportiva, así como los gastos que pueden ser ejecutados por las mismas. Además, el Ministerio informó que el monto asignado a la Federación Deportiva Provincial de Pichincha (Concentración Deportiva de Pichincha) en el 2022 fue de USD. 4.830.077,25 y del 2023 al 2025 fue de USD. 4.685.174,93.

Ministerio del Deporte; y, Julio Escobar, *amicus curiae*. Sin contar con la presencia de la PGE.

11. El 18 de julio de 2025, Carlos Fernando Jaramillo Trujillo y Patricia Ruiz Rivera presentaron por separado un escrito en calidad de *amicus curiae*. Además, en esta misma fecha, uno de los accionantes –Jaime Rodrigo Ruiz Nicolalde– ingresó documentación relacionada con la causa.
12. El 25 de julio de 2025, Marcela Arellano Villa presidenta de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
13. El 12 de septiembre de 2025, Andrés Efendy Jaramillo Camacho y Marco Antonio Leiva Gallo presentaron un escrito en calidad de *amicus curiae*.

2. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución de la República (“CRE”) y el artículo 75, número 1 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

15. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por el fondo de la segunda frase de la letra f, artículo 14 y del artículo 36, letras b, d y f de la Ley del Deporte (“**normas impugnadas**”) que en lo pertinente establecen:

Art. 14.- Funciones y atribuciones. - Las funciones y atribuciones del Ministerio son:
[...]

f) [...] Así como **definir la utilización de los recursos públicos** entregados a las organizaciones deportivas, a través de los planes operativos anuales presentados por las mismas y aprobados por el Ministerio Sectorial de conformidad con la política del deporte, educación física y recreación;

Art. 36.- El Directorio de las Federaciones Deportivas Provinciales sujetas al Régimen de Democratización y Participación será conformado de la siguiente manera:
[...]

b) Dos delegados del Ministerio Sectorial; especializados en materia financiera y técnica;
d) El Director Provincial de Salud o su delegado;

f) Un representante de los gobiernos autónomos descentralizados que conforman el Consejo Provincial, elegido de entre los alcaldes cantonales de la provincia. En el caso de Galápagos se lo elegirá del Consejo de Gobierno; (énfasis añadido).

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De los accionantes

16. Los accionantes alegan que las normas impugnadas son incompatibles con los artículos 24 (**derecho a la recreación y al esparcimiento**), 381 (**cultura física**) y 382 (**autonomía de las organizaciones deportivas**) de la Constitución.
17. Respecto del artículo 24 de la Constitución (**derecho a la recreación y al esparcimiento**), los accionantes únicamente transcriben el texto constitucional que contiene tal derecho.
18. En cuanto al artículo 381 de la Constitución (**cultura física**), los accionantes señalan que el texto constitucional no establece que la responsabilidad del Estado sea la administración directa de los recursos económicos entregados a las organizaciones deportivas. Al contrario, los accionantes estiman que “la administración de los recursos económicos recae en las mismas organizaciones deportivas”.⁴
19. Sobre la afectación al artículo 382 de la Constitución (**autonomía de las organizaciones deportivas**), los accionantes señalan que la Constitución reconoce de manera expresa la autonomía de las organizaciones deportivas, la cual debe ser considerada de forma amplia e integral. Afirman que esta autonomía les permite gestionar sus propios recursos, autorregularse y administrarse de acuerdo a los órganos de gobierno interno y a sus estatutos, siempre en el margen de la ley.⁵ En este sentido, alegan que la segunda frase de la letra f, artículo 14 y el artículo 36, letras b, d y f de la Ley del Deporte serían inconstitucionales, porque “impiden que la toma de decisiones y los recursos destinados a cumplimiento de objetivos dependan de la organización deportiva y deban necesariamente tener la aprobación del ministerio del ramo”. Así, exponen las siguientes razones:
 - 19.1. Los accionantes señalan que las normas impugnadas eliminan “cualquier tipo de autonomía financiera”, porque le otorga una “facultad administrativa al Ejecutivo sobre los recursos del deporte”⁶ y cuando establece que “el órgano

⁴ Acción de inconstitucionalidad, p. 8.

⁵ Audiencia pública del caso 88-22-IN, minuto 13:80. https://www.youtube.com/watch?v=cUXX848Sq_I

⁶ Acción de inconstitucionalidad, p. 7.

colegiado administrativo de las organizaciones deportivas provinciales tendrá tres delegados del ejecutivo de forma directa y un delegado del Gobierno (sic) Autónomos Descentralizados quienes también forman parte del poder público”.⁷

19.2. Luego, los accionantes citan varias normas constitucionales en donde se reconoce la autonomía de otras instituciones como: la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado, la Procuraduría General del Estado y otras. Así, a su consideración, afirman que la autonomía es “la capacidad que tiene [...] para administrar sus recursos, su personal y planificar sus políticas institucionales”.⁸

19.3. En este contexto, los accionantes arguyen que la autonomía de las organizaciones deportivas “se ve rebasado cuando su planificación y el destino de sus recursos debe ser no solo controlado sino aprobado por el Ejecutivo”.⁹ Asimismo, manifiestan que cuando se ordena al Ministerio del Deporte que “defina ‘la utilización de los recursos públicos entregados a las organizaciones deportivas, a través de los planes operativos anuales’ entrega una facultad al Ministerio que violenta el principio de autonomía, toda vez que las organizaciones deportivas dejan de ser quienes establecen el destino de sus recursos y es el Ministerio quien define en que se utiliza los recursos asignados”.¹⁰

19.4. Además, señalan que las normas impugnadas vulneran el criterio de autonomía “cuando convierte a las organizaciones deportivas en un apéndice del Ejecutivo sin capacidad de decisión y con un gobierno institucional conformado a partir de delegados del propio ejecutivo”.¹¹ En esta línea, sostienen que “el Ejecutivo central ejerce injerencia directa al tener tres delegados con capacidad de voz y voto en el cuerpo colegiado máximo de las organizaciones deportivas”.¹²

19.5. Los accionantes también refieren que su autonomía debe ser similar a la universitaria, “porque la organización y gestión internacional del deporte viene de organizaciones *paraestatales* que tienen su propia normativa y mantienen su propio calendario (FIFA, FIA, FIBA, entre tantas otras)”,¹³ y porque sus recursos han sido obtenidos con “base a la autogestión de los espacios y recintos

⁷ Acción de inconstitucionalidad, p. 7.

⁸ Acción de inconstitucionalidad, p. 11.

⁹ Acción de inconstitucionalidad, p. 11.

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad, p. 12.

¹¹ Acción de inconstitucionalidad, p. 11.

¹² Acción de inconstitucionalidad, p. 13.

¹³ Acción de inconstitucionalidad, p. 13.

deportivos, siendo el aporte estatal marginal y básicamente permitiendo que estas organizaciones operen dentro del territorio de cada Estado”.¹⁴

20. Finalmente, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de las normas impugnadas y se permita que las “organizaciones deportivas establezcan su forma de administración y gobierno en [...] lo que respecta al manejo del recurso público”.¹⁵

4.2. De la Presidencia de la República

21. La Presidencia manifiesta que la expresión “definir la utilización de los recursos públicos entregados a las organizaciones deportivas”, establecida en la norma impugnada –artículo 14 letra f– no puede entenderse como gestionar o ejecutar los recursos. Así, señala:

La facultad de definir la utilización de recursos, tiene relación con la atribución de rectoría que tiene el ministerio sectorial. En el caso concreto, además, la rectoría para definir la utilización de los recursos entregados a las organizaciones deportivas, el ministerio sectorial la ejerce a través de los planes operativos anuales presentados por las mismas organizaciones deportivas. Es decir, tal definición no es arbitraria ni discrecional, sino que se sujeta a la planificación de las propias organizaciones deportivas; la que habida cuenta de incorporar recursos públicos, incluso, debe someterse al Plan Nacional de Desarrollo.¹⁶

22. En este sentido, menciona que es importante tener en cuenta que la asignación de los recursos económicos entregados por el Ministerio del Deporte a las organizaciones deportivas, responde a un mandato constitucional establecido en el artículo 381. Así, argumenta que esta norma constitucional es clara en determinar que los recursos económicos proporcionados para las actividades deportivas, se sujetarán al control estatal y a rendición de cuentas.¹⁷ Por otro lado, la Presidencia afirma que el “Estado tiene participación en el Directorio de las Federaciones Provinciales [con el propósito] de garantizar el sometimiento a la planificación nacional y sectorial por parte de las organizaciones deportivas que reciben fondos y recursos públicos”.¹⁸ Así como, asegurar que:

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad, p. 13.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad, p. 14.

¹⁶ Informe Presidencia de la República, p. 7.

¹⁷ Audiencia pública del caso 88-22-IN, minuto 1:00:05.

https://www.youtube.com/watch?v=cUXX848Sq_I

¹⁸ Informe Presidencia de la República, p. 9.

[estas] organizaciones cumplan con su objetivo social y aporten al bienestar, educación y desarrollo integral de las personas [...]. [D]e ninguna manera [pretenden] intervenir en las decisiones [del Directorio de las Federaciones Deportivas Provinciales] o interferir en la autonomía que ostentan”.¹⁹

23. Finalmente, señala que se ha demostrado que no existe vulneración a la Constitución. Por consiguiente, solicita que se deseche la acción y se declare la constitucionalidad de las normas impugnadas.²⁰

4.3. De la Asamblea Nacional

24. La Asamblea Nacional menciona que las organizaciones tienen dos fuentes de financiamiento: (i) por autogestión y (ii) por fondos públicos. Sobre las fuentes de autogestión, señala que estos están conformados por cursos, capacitaciones, arriendo de espacios físicos, patrocinios, auspicios y otros, los cuales no se encuentran fiscalizados al no ser erogaciones realizadas directamente del Estado.²¹ Mientras que, los fondos públicos sí corresponden a la asignación de recursos económicos provenientes del Estado. Al respecto, argumenta:

las organizaciones deportivas que reciben fondos públicos están sujetas a rendir cuentas ante el Ministerio sectorial, ya que esos recursos conservan su carácter público, sin importar quien los administre. Además, todo programa financiado con fondos públicos (artículo 297 CRE) debe tener objetivos, metas y plazos definidos, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 280 CRE), que guía las políticas, presupuestos e inversiones del Estado.²²

25. Posteriormente, la Asamblea Nacional se refiere al artículo 14 literal f de la Ley del Deporte y señala que “la autonomía que se ha reconocido a las organizaciones deportivas no puede entenderse como absoluta, particularmente cuando dichas entidades reciben financiamiento estatal o administran infraestructura pública”.²³ Así, afirma que todas las actuaciones de estas organizaciones deben observar la planificación tanto nacional como sectorial y respetar el ordenamiento jurídico. Por lo que, esta norma “no configura una intromisión indebida ni una restricción ilegítima de la autonomía de las organizaciones deportivas, por el contrario, se alinea con el deber estatal de asegurar que el uso de recursos públicos se rija por los principios de planificación, transparencia, control y rendición de cuentas”.²⁴

¹⁹ Informe Presidencia de la República, p. 10.

²⁰ Informe Presidencia de la República, p. 10.

²¹ Audiencia pública del caso 88-22-IN, minuto 48:48. https://www.youtube.com/watch?v=cUXX848Sq_I

²² Informe de la Asamblea Nacional, p. 3.

²³ Informe de la Asamblea Nacional, p. 6.

²⁴ Informe de la Asamblea Nacional, p. 7.

26. En este contexto, la Asamblea afirma:

la intervención del Ministerio Sectorial no sustituye la gestión propia de las organizaciones deportivas, sino que tiene por finalidad garantizar que la utilización de dichos fondos se adecúe a los planes operativos anuales de dichas organizaciones y se enmarque en la política pública del deporte, educación física y recreación, operando a su vez como un mecanismo de supervisión orientado a asegurar el cumplimiento de los fines públicos asociados al financiamiento estatal, esto, conforme a los artículos 293, 297 y 381 de la Constitución de la República.²⁵

27. Respecto del artículo 36 de la Ley del Deporte, la Asamblea Nacional explica que el Directorio de las Federaciones Deportivas Provinciales tiene una representación diversa, tanto de actores institucionales como de representantes del ámbito deportivo estos son: “dos dirigentes elegidos por la Asamblea General de la organización, un representante de los deportistas, un representante de los gobiernos autónomos descentralizados y, tres del poder Ejecutivo (dos del Ministerio Sectorial y del Director Provincial de Salud o su delegado)”.²⁶ Sobre esto, señala que la conformación del Directorio “responde a una estructura plural, representativa y técnica, en la que participan tanto actores del ámbito deportivo como institucional [con el fin] de asegurar una adecuada fiscalización del uso de recursos y ref[orzar] la capacidad de toma de decisiones con base técnica y responsabilidad pública”.²⁷

28. Finalmente, la Asamblea solicita que se desestime la acción y se declare la constitucionalidad de las normas impugnadas.²⁸

4.4. Del Ministerio del Deporte²⁹

29. Respecto del artículo 14 literal f de la Ley del Deporte, el Ministerio del Deporte señala:

la definición de la utilización de los recursos públicos entregados por el Estado, serán solo en dos situaciones: [i] [q]ue dicha definición sea realizada sobre la base de los Planes Operativos Anuales que hayan sido presentado[s] por las propias organizaciones

²⁵ Informe de la Asamblea Nacional, p. 7.

²⁶ Informe de la Asamblea Nacional, p. 8.

²⁷ Informe de la Asamblea Nacional, p. 9.

²⁸ Informe de la Asamblea Nacional, p. 10.

²⁹ Mediante Decreto Ejecutivo 60 de 24 de julio de 2025 se dispuso la fusión del Ministerio del Deporte al Ministerio de Educación. No obstante, mediante Decreto Ejecutivo 100 de 15 de agosto de 2025, el Presidente de la República dispuso la fusión del Ministerio de Educación con el Ministerio de Cultura y Patrimonio; la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio del Deporte.

deportivas, en este caso específico por la Concentración Deportiva de Pichincha y [ii] [q]ue los mencionados planes operativos anuales POAs se ajusten a los lineamientos establecidos en la política pública del deporte, la educación física y recreación.³⁰

30. Al respecto, en la audiencia pública, esta cartera de Estado explicó que “los planes operativos anuales son un instrumento que permite a la organización deportiva organizar en todo el año cuáles van a ser sus actividades a realizar y cómo van a destinar los recursos fijados en su misma planificación en beneficio del deporte”.³¹ Asimismo, manifiesta que el Ministerio del Deporte “únicamente verifica que estos planes estén elaborados de conformidad a la Constitución, cumplan los objetivos trazados por las mismas organizaciones deportivas y no se destinen recursos de forma discrecional. Es decir, el Ministerio sectorial exclusivamente cumple una labor de prevención y cuidado”.³²
31. En cuanto al destino y utilización de los recursos públicos, el Ministerio del Deporte señala que esto se encuentra regulado en los artículos 381 y 382 de la Constitución, los cuales reconocen la autonomía de las organizaciones deportivas. No obstante, señala que dicha autonomía no es absoluta, ya que está sujeta a procesos de control, fiscalización y auditoría en el marco del cumplimiento de su propio plan operativo anual. De este modo, concluye que la “participación del Ministerio del Deporte como ente rector del deporte no implica reemplazar la gestión interna de las organizaciones deportivas, sino que busca asegurar que el uso de los recursos asignados se ajuste a los planes operativos anuales de cada entidad y se alinee con la política pública en materia de deporte, educación física y recreación”.³³
32. Ahora bien, en cuanto al artículo 36 de la Ley del Deporte, el Ministerio menciona que la conformación del Directorio se enmarca dentro del cumplimiento de políticas públicas del deporte, educación física y recreación. Por esta razón, considera que si “el Estado es [el] llamado a resguardar la aplicación de proyectos, planes y estrategias relacionadas al deporte, este debe formar parte de los directorios de las organizaciones deportivas”. De este modo, se garantiza el uso adecuado y transparente de los recursos públicos entregados, además de “fortalecer la capacidad decisoria sustentada en criterios técnicos y las políticas nacionales del deporte”.³⁴

³⁰ Informe del Ministerio del Deporte, p. 7.

³¹ Audiencia pública del caso 88-22-IN, minuto 1:07:05 y 1:08:20
https://www.youtube.com/watch?v=cUXX848Sq_I

³² Audiencia pública del caso 88-22-IN, minuto 1:09:47.
https://www.youtube.com/watch?v=cUXX848Sq_I

³³ Informe del Ministerio del Deporte, p. 8.

³⁴ Informe del Ministerio del Deporte, p. 11.

33. Por los argumentos expuestos, el Ministerio del Deporte solicita que se rechace la demanda y se ratifique la constitucionalidad de las normas impugnadas.³⁵

4.5. Del interventor CDP

34. El interventor, en la audiencia pública del 14 de julio de 2025 realizada ante este Organismo, mencionó que actualmente representa a la Concentración Deportiva de Pichincha. Señaló que esta organización deportiva percibe dos fuentes de ingresos correspondientes a un fondo de gestión pública y otro fondo de gestión privada. Así, especificó que el fondo de gestión pública se nutre de los recursos entregado por el Estado, y el fondo de gestión privada lo hace a través de actividades de la autogestión propia de la CDP, como por ejemplo los arriendos de escenarios deportivos, patrocinio de marcas, cursos de capacitación, arrendamiento de espacios para gimnasios y cafeterías, entre otros.
35. Por otro lado, el interventor explicó el rol de los delegados que conforman el directorio. Al respecto, sostuvo que el delegado técnico del Ministerio del Deporte tiene como funciones analizar e informar sobre las competencias, planes y calendarios del área deportiva. Su labor incluye la asesoría técnica y la planificación de calendarios de competencia. El delegado técnico financiero del mismo Ministerio se encarga de asesorar y establecer los lineamientos para la planificación operativa anual, con el fin de que las organizaciones deportivas elaboren su planificación de manera adecuada. Por su parte, el delegado del Ministerio de Salud brinda asesoría en temas relacionados con la salud y el deporte. Finalmente, el delegado del GAD tiene como propósito promover la implementación de planes deportivos a nivel provincial y generar vínculos que fortalezcan el desarrollo del deporte en los cantones.
36. Finalmente, el interventor enfatizó que las normas impugnadas no son inconstitucionales al no afectar la autonomía de las organizaciones deportivas, en este caso, de la CDP.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

37. En el marco del control abstracto de constitucionalidad, la Corte debe garantizar la supremacía de la Constitución, es decir, la conformidad formal (del procedimiento de expedición) y material (del contenido de las demás normas del ordenamiento jurídico) entre las disposiciones infraconstitucionales y el texto constitucional. No obstante, en virtud del principio de **presunción de constitucionalidad**, previsto en el artículo 76

³⁵ Informe del Ministerio del Deporte, p. 12.

número 2 de la LOGJCC, las disposiciones jurídicas se consideran válidas y compatibles con la Constitución mientras no se presenten argumentos que, de manera razonada y fundamentada, evidencien su contradicción con el texto constitucional. Esta presunción incluye el principio *in dubio pro legislatore*, reconocido en el artículo 76 numerales 2 y 3 de la LOGJCC. De manera que, para derrotar dicha presunción deben exponerse razones con suficiente peso como para concluir que la Constitución prohíbe o impone un determinado contenido constitucional.³⁶

38. La LOGJCC exige, entre otros requisitos, que la acción pública de inconstitucionalidad contenga las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y los argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa³⁷ entre la Constitución y las normas impugnadas (art. 79.5 LOGJCC). Al respecto, sin que esto implique un estándar estricto de argumentación, los cargos de inconstitucionalidad deben contener:

38.1. Las disposiciones infraconstitucionales que se consideran inconstitucionales (art. 79.4 LOGJCC).

38.2. Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance (art. 79.5.a LOGJCC). El contenido se refiere a la materia que regula o protege la norma constitucional, y el alcance al ámbito de aplicación de dicha disposición.

38.3. Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa (art. 79.5.b LOGJCC). Es decir, las razones comprensibles que permitan entender por qué se llega a alegar la existencia de una incompatibilidad normativa entre la Constitución y las normas infraconstitucionales impugnadas (argumento claro),³⁸ en la medida en que estas razones se refieran en específico a un contenido normativo razonable de los textos demandados (argumento cierto). Así mismo, estas razones deben relacionarse concreta y directamente con la norma infraconstitucional que se impugna, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas (argumento específico), de manera que se demuestre que plantean un problema de constitucionalidad y no de simple conveniencia (argumento pertinente).

³⁶ CCE, sentencia 41-19-IN/25, 17 de julio de 2025, párr. 11.

³⁷ CCE, sentencia 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

³⁸ CCE, sentencia 2-25-OP/24, 24 de abril de 2025, párr. 32.

39. Esta carga argumentativa en los términos expuestos es indispensable para que esta Corte pueda emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad. Por ello, este Organismo ha establecido que en aquellos casos en los que no existan argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma infraconstitucional impugnada y la Constitución, no corresponde formular problemas jurídicos.³⁹
40. Ahora bien, sobre el cargo sintetizado en el párrafo 17 *supra*, esta Corte observa que los accionantes únicamente citaron el artículo 24 de la Constitución sin señalar su contenido y alcance, y sin desarrollar ningún argumento claro, cierto, específico y pertinente del cual se pueda identificar una presunta incompatibilidad en abstracto con el derecho a la recreación y al esparcimiento. Por consiguiente, este Organismo no formulará un problema jurídico.
41. En relación con el cargo señalado en el párrafo 18 *supra*, este Organismo verifica que los accionantes refieren esencialmente que el artículo 381 del texto constitucional no establece que sea responsabilidad del Estado la administración directa de los recursos económicos entregados a las organizaciones deportivas. Al respecto, conforme se expuso en el párrafo 38 *supra*, el argumento expuesto por los accionantes, si bien se refieren a las normas que consideran inconstitucionales (argumento cierto), no explican por qué las normas objetadas serían incompatibles con el artículo 381 de la Constitución (argumento claro), tampoco se observa que su argumento guarde relación directa y concretamente con las normas que se impugnan (argumento específico). Asimismo, no se advierte que su argumento sea de naturaleza constitucional, sino que los accionantes se decantan por señalar de manera generalizada que al Estado no le corresponde la administración de los recursos económicos entregados a las organizaciones deportivas (argumento pertinente). En consecuencia, no le corresponde a este Organismo hacer un análisis constitucional sobre dicho cargo, ni formular un problema jurídico.
42. Respecto a los cargos identificados en los párrafos 19.1, 19.2, 19.3 y 19.5 *supra*, esta Corte evidencia que, en lo principal, los accionantes consideran que las normas impugnadas transgreden la autonomía de las organizaciones deportivas establecida en el artículo 382 de la Constitución (argumento cierto), al restringir su capacidad de tomar decisiones sobre la planificación y destino de recursos económicos y que estos se vean sometidos a un proceso de control y aprobación por parte del Ejecutivo (argumento claro). En concreto, afirman que el hecho de que el Ministerio sectorial

³⁹ CCE, sentencias 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35; y, 32-17-IN/21, 09 de junio de 2021, párrs. 31 y 32.

“defina la utilización de los recursos públicos” entregados a las organizaciones deportivas se le estaría entregando una facultad que violenta su autonomía conforme al texto constitucional referido (argumento pertinente). Además, los accionantes sostienen que la administración de los recursos económicos entregados deberían ser responsabilidad de las propias organizaciones deportivas y que el Ministerio – sectorial– no tenga ninguna injerencia respecto del destino y utilización de los recursos asignados, ya que, los recursos de estas organizaciones se han obtenido en su mayoría de las actividades de autogestión de los espacios y recintos deportivos, y que el aporte estatal es marginal (argumento específico). En este sentido, este Organismo evidencia que estos cargos se refieren a lo dispuesto en la segunda frase de la letra f del artículo 14 de la Ley del Deporte que ordena que el Ministerio sectorial defina la “utilización de los recursos públicos entregados a las organizaciones deportivas, a través de los planes operativos anuales”. Esta disposición impugnada limitaría la autonomía financiera de las organizaciones deportivas, ya que la utilización y toma de decisiones respecto del destino de los recursos económicos entregados a las organizaciones deportivas debería ser de manera autónoma, cuestión que a su consideración “violenta frontalmente la autonomía eliminando la capacidad de gerencia de los recursos entregados”. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La segunda frase de la letra f del artículo 14 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación es contraria al artículo 382 (autonomía de las organizaciones deportivas) de la Constitución, porque el Ministerio sectorial define la utilización de los recursos públicos entregados a las organizaciones deportivas?**

43. En relación con el cargo señalado en el párrafo 19.4 *supra*, este Organismo verifica que los accionantes esencialmente cuestionan la conformación del directorio de las organizaciones deportivas, establecida en el artículo 36 de la Ley del Deporte. Así, los accionantes consideran que se viola el criterio de autonomía, porque las organizaciones deportivas se han convertido en un apéndice del Ejecutivo sin capacidad de decisión y con un gobierno institucional conformado por tres delegados del “poder público”. Al respecto, conforme se expuso en el párrafo 38 *supra*, el argumento expuesto por los accionantes, si bien se refiere a la norma que consideran inconstitucional (argumento cierto), no explican por qué la norma objetada y, en consecuencia, la conformación del directorio sería incompatible con la autonomía de las organizaciones deportivas. Es decir, no identifica con claridad ni la norma constitucional que se habría contravenido, ni las razones que permitan comprender por qué se alega la existencia de una incompatibilidad normativa entre la Constitución y la norma infraconstitucional impugnada, pues no se expone cómo la configuración del directorio afectaría en concreto a las decisiones de las organizaciones deportivas (argumento claro). Además, se observa que su argumento solamente expone razones vagas, indirectas y generales,

sin desarrollar en concreto la supuesta inconstitucionalidad con la norma impugnada (argumento específico). Asimismo, no se advierte que su argumento sea un problema claramente de constitucionalidad. Por el contrario, su argumento se agota en la inconformidad respecto a la conformación de su gobierno institucional, pues, no explican la posible afectación de la norma impugnada sobre una norma constitucional (argumento pertinente). En consecuencia, no le corresponde a este Organismo hacer un análisis constitucional sobre dicho cargo. Por lo tanto, no se formulará un problema jurídico.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. ¿La segunda frase de la letra f del artículo 14 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación es contraria al artículo 382 (autonomía de las organizaciones deportivas) de la Constitución, porque el Ministerio sectorial define la utilización de los recursos públicos entregados a las organizaciones deportivas?

44. La autonomía de las organizaciones deportivas se encuentra reconocida en el artículo 382 de la Constitución que dispone:

Art. 382.- Se **reconoce la autonomía de las organizaciones deportivas** y de la administración de los escenarios deportivos y demás instalaciones destinadas a la práctica del deporte, **de acuerdo con la ley** (énfasis añadido).

45. Del texto constitucional transcrito se observa que la Constitución reconoce, por un lado, (i) la autonomía de las organizaciones deportivas y, por otro, (ii) la autonomía de la administración de los escenarios deportivos y demás instalaciones destinadas a la práctica del deporte. Asimismo, se evidencia que estas autonomías serán reguladas conforme a la ley.
46. En esta línea, la Constitución también establece que las personas tienen derecho a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre (art. 24 CRE). Además, el artículo 381 de la Constitución determina:

El Estado protegerá, promoverá y coordinará la cultura física que comprende el deporte, la educación física y la recreación, como actividades que contribuyen a la salud, formación y desarrollo integral de las personas; impulsará el acceso masivo al deporte y a las actividades deportivas a nivel formativo, barrial y parroquial; auspiciará la preparación y participación de los deportistas en competencias nacionales e internacionales, que incluyen los Juegos Olímpicos y Paraolímpicos; y fomentará la participación de las personas con discapacidad.

El Estado **garantizará los recursos y la infraestructura** necesaria para estas actividades. **Los recursos se sujetarán al control estatal, rendición de cuentas** y deberán distribuirse de forma equitativa (énfasis añadido).

47. De este modo, este Organismo observa que el derecho al deporte implica un compromiso integral del Estado para garantizar que todas las personas puedan acceder y beneficiarse de la cultura física que abarca el deporte, la educación física y la recreación. Esto significa que el Estado no solo debe proteger y promover estas actividades, sino también coordinarlas de manera que contribuyan efectivamente a la salud, la formación y el acceso masivo a actividades deportivas en diversos niveles. De modo que, la actividad deportiva sea una práctica inclusiva y comunitaria. Para esto, es importante recalcar que el texto constitucional exige al Estado **garantizar los recursos** y la infraestructura necesarios, bajo un **régimen de control, rendición de cuentas** y distribución equitativa. En este contexto, el Estado, para cumplir los derechos al deporte, la educación física y la recreación, puede apoyar y fomentar la creación de organizaciones deportivas.
48. Ahora bien, en el caso *in examine*, los accionantes señalan que la segunda frase de la letra f del artículo 14 de la Ley del Deporte afecta la autonomía de las organizaciones deportivas (art. 382 CRE) al eliminar su capacidad para administrar y tomar decisiones sobre el uso de recursos públicos entregados. Al respecto, cuestionan que dichos recursos estén sujetos a un proceso de control y aprobación por parte del Ministerio sectorial, el cual define la utilización de los recursos públicos entregados a estas organizaciones. Por esta razón, consideran que se les estaría impidiendo gestionar de forma independiente los recursos públicos a ellas asignadas sin contar con el control del Ministerio sectorial.
49. Al respecto, la Presidencia sostiene que la expresión “definir la utilización de los recursos públicos entregados a las organizaciones deportivas” establecida en el artículo 14 letra f de la Ley del Deporte no puede entenderse como gestionar o ejecutar los recursos. Por el contrario, señala que la facultad para definir el uso de recursos está relacionada, más bien, con la rectoría que ejerce el Ministerio sectorial a través de los planes operativos anuales presentados por las mismas organizaciones deportivas.
50. Por su parte, la Asamblea Nacional –en la audiencia pública– señaló que las fuentes de financiamiento de las organizaciones deportivas son dos: fondos por autogestión y fondos públicos. Así, explica que los fondos de autogestión corresponden a capacitaciones, arriendos de espacios físicos, patrocinios, auspicios y otros, los cuales

no se encuentran fiscalizados al no ser erogaciones realizadas por el Estado.⁴⁰ Mientras que, los fondos públicos que reciben las organizaciones deportivas sí corresponden a la asignación de recursos económicos provenientes del Estado. Por tal razón, deben rendir cuentas al Ministerio sectorial.

51. Así también, el Ministerio sectorial sostiene que la definición de la utilización de los recursos públicos entregados por el Estado a las organizaciones deportivas sería en función de los planes operativos anuales realizados por estas. Aclara que su rol es únicamente de verificación preventiva, con el fin de asegurar que los recursos públicos no se utilicen de forma discrecional. Además, reconoce la autonomía de las organizaciones deportivas; sin embargo, estima que esta no es absoluta y está sujeta a control, fiscalización y auditoría.
52. En este contexto, la Corte para dar respuesta al problema jurídico planteado analizará (i) el alcance de la autonomía de las organizaciones deportivas establecida constitucionalmente, especialmente respecto a la gestión de sus recursos financieros; y, (ii) si la segunda frase de la letra f del artículo 14 de la Ley del Deporte afecta la autonomía de las organizaciones deportivas en el manejo de los recursos públicos, cuestión que sería incompatible con la Constitución.

i. Alcance de la autonomía de las organizaciones deportivas

53. Previo a determinar el alcance de la autonomía de las organizaciones deportivas, este Organismo considera importante establecer en primer lugar la **naturaleza jurídica** de estas organizaciones. Al respecto, los accionantes manifestaron en la audiencia pública que las organizaciones deportivas son entidades de derecho privado, que no tienen fin de lucro y persiguen una **finalidad social y pública**⁴¹ orientadas al deporte, recreación y cultura física. En este sentido, la Ley del Deporte en el artículo 15 también señala que:

las organizaciones deportivas son entidades de derecho privado sin fines de lucro [...] [que] tienen como objetivo la finalidad social y pública y como propósito la plena consecución de los objetivos que la Ley contempla en los ámbitos de la planificación, regulación, ejecución y control de las actividades correspondientes, de acuerdo con las políticas, planes y directrices, que establezca el Ministerio Sectorial [...].

54. A partir de lo expuesto, se evidencia que las organizaciones deportivas se constituyen como **entidades de derecho privado sin fines de lucro**, cuya naturaleza se orienta al

⁴⁰ Audiencia pública del caso 88-22-IN, minuto 0:48. https://www.youtube.com/watch?v=cUXX848Sq_I

⁴¹ Audiencia pública del caso 88-22-IN, minuto 1:30. https://www.youtube.com/watch?v=cUXX848Sq_I

cumplimiento de una **finalidad social y pública**, centrada en el fomento del deporte, la recreación y la cultura física. Esta caracterización recogida expresamente en el artículo 15 de la Ley del Deporte, implica que, si bien las organizaciones deportivas gozan de autonomía, su actuación no puede entenderse aislada del interés general que persiguen, la cual está relacionada con su finalidad social y pública.

55. Con base en lo anterior, corresponde analizar a breves rasgos el alcance de la **autonomía de las organizaciones deportivas** (art. 382 CRE). De manera general, esta Magistratura ha mencionado que la autonomía puede manifestarse en diversos ámbitos como: políticos, administrativos, de gestión, académicos, orgánicos, organizativos, técnicos presupuestarios, económicos y financieros. La autonomía implica regirse mediante directrices propias bajo la responsabilidad de quien la ejerza, sin intervención injustificada por parte de otra entidad o nivel de gobierno,⁴² siempre sujetándose a un ordenamiento constitucional y legal que defina sus límites.
56. A propósito del caso en análisis, es pertinente referirse específicamente a ciertos ámbitos como lo es la autonomía administrativa, técnica y financiera.⁴³ Es así que, este Organismo ha señalado que la **autonomía administrativa** puede reflejarse en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión del talento humano y los recursos materiales para el ejercicio de las competencias y cumplimiento de atribuciones.⁴⁴ Por su parte, la **autonomía financiera** se actualiza en la posibilidad de manejar sus recursos de manera directa predecible, oportuna y automática, así como en la capacidad de generarlos y administrarlos, según corresponde.⁴⁵ En cambio, la **autonomía técnica** se refiere a la capacidad de definir, aplicar y desarrollar metodologías, técnicas y estrategias propias con el fin de cumplir sus objetivos institucionales.
57. En el caso de las organizaciones deportivas, esta Corte ha determinado que la Constitución otorga autonomía a estas organizaciones para autorregular y administrar la práctica deportiva;⁴⁶ así como, permitir que cada organización deportiva emita sus

⁴² CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 69.

⁴³ Respecto de la autonomía de las organizaciones deportivas, el Reglamento Sustitutivo al Reglamento General de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación en su artículo 2 señala que “las organizaciones deportivas gozan de autonomía administrativa, técnica y financiera, en los términos de este reglamento y el marco jurídico ecuatoriano. Las entidades que reciban fondos públicos o administren infraestructura deportiva de propiedad del Estado o que su mantenimiento o pago de servicios básicos con cargo a dichos bienes se realice con recursos estatales, deberán enmarcarse en la planificación emitida por el órgano redor (sic) deportivo, así como a la evaluación de su gestión y rendición de cuentas”.

⁴⁴ CCE, sentencia 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 69.

⁴⁵ *Ibid.* párr. 69.

⁴⁶ CCE, sentencia 2-13-IN/21, 1 de diciembre de 2021, párr. 119.

propias reglas para regular el deporte.⁴⁷ De modo que, la **autonomía** que se ha reconocido a las organizaciones deportivas incluye la facultad que tienen para establecer sus propias normas internas como por ejemplo sus estatutos y reglamentos con el objetivo de regular el deporte, siempre sujetándose al marco constitucional y legal –Ley del Deporte– que determina sus límites.

58. De este modo, el legislador, en virtud de la remisión expresa de la Constitución (art. 382 CRE) y bajo el principio de libre configuración legislativa, cuenta con la facultad que tiene el órgano legislativo de expedir, codificar, reformar, y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio. La jurisprudencia de la Corte ha enfatizado que este principio de libre configuración legislativa le otorga al órgano legislativo la potestad para establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos, siempre dentro de la esfera de la legalidad.⁴⁸ No obstante, este margen de configuración legislativa no es absoluto, pues debe respetar los límites constitucionales.⁴⁹
59. En este contexto, dado que la Constitución ha determinado que la ley será la que determine el alcance de la autonomía de las organizaciones deportivas, esta Corte observa que el artículo 6 de la Ley del Deporte señala:

Art. 6.- Autonomía. – Se reconoce la **autonomía de las organizaciones deportivas** y la administración de los escenarios deportivos y demás instalaciones destinadas a la práctica del deporte, la educación física y recreación, en lo que concierne al libre ejercicio de sus funciones. Las organizaciones que, manteniendo su autonomía, reciban fondos públicos o administren infraestructura deportiva de propiedad del Estado deberán enmarcarse en la **Planificación** Nacional y Sectorial, sometiéndose además a las regulaciones legales y reglamentarias, así como a la evaluación de su gestión y **rendición de cuentas**. Las organizaciones deportivas que reciban fondos públicos responderán sobre los recursos y los resultados logrados a la ciudadanía, el gobierno autónomo descentralizado competente y el Ministerio Sectorial (énfasis añadido).

60. Respecto del artículo citado, se verifica que la Ley del Deporte reconoce por un lado la autonomía de las organizaciones deportivas, así como, la autonomía para la administración de los escenarios e instalaciones destinadas a la práctica del deporte, la educación física y la recreación, en los términos del artículo 382 de la Constitución. Además, la ley posibilita a las organizaciones deportivas recibir fondos públicos y administrar infraestructura deportiva de propiedad estatal. Para el efecto, deben sujetarse a la planificación nacional y sectorial, observar la normativa legal y

⁴⁷ *Ibid.*, párr. 121.

⁴⁸ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 33.

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 34.

reglamentaria vigente, y someterse a los mecanismos de evaluación de gestión y rendición de cuentas. En este sentido, las organizaciones deportivas tienen la capacidad de tomar decisiones y actuar de manera independiente en lo referente a la administración de recursos económicos provenientes de su autogestión. Sin embargo, en la medida en que reciben recursos provenientes del Estado, están sujetas a mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas.

61. En este orden de ideas, la autonomía de las organizaciones deportivas comprende la **autonomía administrativa**, la cual consiste en la facultad de organizarse con sus organismos de gobierno internos creados conforme la Constitución y la ley de la materia, como son: (i) Asamblea General –que será su máximo órgano–; (ii) Directorio; y, (iii) los demás que de acuerdo con sus Estatutos y reglamentos se establezcan de conformidad con su propia modalidad deportiva (art. 21 Ley del Deporte). Así como también, consiste en la gestión del talento humano y los recursos materiales necesarios para el cumplimiento tanto de su finalidad social y pública, como de la consecución de sus objetivos en sus ámbitos de planificación, regulación, ejecución y control de las actividades correspondientes, de acuerdo con las políticas, planes y directrices que establezca el Ministerio sectorial.
62. Asimismo, las organizaciones deportivas se encuentran dotadas de **autonomía técnica** por cuanto, cada organización deportiva puede desarrollar metodologías, técnicas y estrategias propias, conforme a sus necesidades, experiencias y evolución del entorno deportivo. De este modo, la Ley del Deporte reconoce que estas organizaciones pueden desarrollar regulación técnica y administrativa (art. 1 Ley del Deporte). Es así que, varias de estas organizaciones a través de su departamento técnico metodológico, planifican, fomentan, controlan y coordinan las actividades deportivas (art. 33 Ley del Deporte) y coadyuvan al desarrollo de los deportes en sus diferentes especialidades. De manera que, permita alcanzar sus fines y objetivos institucionales sociales y públicos.
63. Por otro lado, las organizaciones deportivas cuentan con **autonomía financiera**; ya que, tienen la capacidad de generar y administrar recursos propios producto de su autogestión, y, además, reciben recursos públicos, los cuales son administrados con ciertos límites establecidos en la misma Ley del Deporte y la Constitución. De modo que, las organizaciones deportivas deben responder sobre estos recursos públicos y los resultados logrados a la ciudadanía, al gobierno autónomo descentralizado competente y al Ministerio sectorial.

64. En función de lo expuesto, esta Magistratura concluye que la autonomía de las organizaciones deportivas garantizada constitucionalmente (art. 382 CRE), comprende en lo principal la autonomía financiera, así como también la autonomía técnica y administrativa, complementada con la configuración legislativa.
65. Dicho lo anterior, una vez analizado el alcance de la autonomía de las organizaciones deportivas, esta Corte considera pertinente recordar que la alegación de los accionantes se centra en cuestionar que la segunda frase de la letra f del artículo 14 de la Ley del Deporte limita su capacidad para administrar de forma autónoma los recursos públicos asignados sin recurrir a la aprobación del Ministerio sectorial. En este sentido, se advierte que los accionantes hacen referencia a la autonomía financiera de las organizaciones deportivas. Por tanto, en el siguiente apartado, esta Corte se enfocará exclusivamente en el análisis de la **autonomía financiera**.

ii. La segunda frase de la letra f del artículo 14 de la Ley del Deporte y la autonomía financiera

66. Con base en lo expuesto anteriormente, esta Magistratura analizará si la segunda frase de la letra f del artículo 14 de la Ley del Deporte afecta la autonomía financiera de las organizaciones deportivas en los términos expuestos en la demanda.
67. El artículo 14 de la Ley del Deporte establece las funciones y atribuciones del Ministerio sectorial. Así, la segunda frase de la letra f impugnada dispone:

f) [...] Así como **definir la utilización de los recursos públicos** entregados a las organizaciones deportivas, a través de los **planes operativos** anuales presentados por las mismas y aprobados por el Ministerio Sectorial de conformidad con la **política del deporte**, educación física y recreación (énfasis añadido).

68. Como bien se señaló previamente, las organizaciones deportivas, en especial las federaciones deportivas provinciales, se financian con fondos tanto de autogestión y fondos públicos, de acuerdo con la ley de la materia. Al respecto, la Asamblea Nacional expresó que los fondos de autogestión no están fiscalizados al no ser erogaciones realizadas por el Estado; mientras que, los fondos públicos sí corresponden a la asignación de recursos económicos provenientes del Estado.
69. De esta manera, el artículo 23 de la Ley del Deporte establece que los recursos generados producto de la autogestión de las organizaciones deportivas serán sujetos de auditoría privada anual, y los informes respectivos estarán sujetos a la verificación del Ministerio sectorial. No obstante, independientemente de la administración de los

fondos de autogestión, aquello no exime de la obligación de **supervisión y evaluación** que tiene el Ministerio sectorial respecto del correcto uso y destino de los recursos públicos que reciban del Estado. Así como también, el deber de notificar a la Contraloría General del Estado (“CGE”) (art. 14 letra c Ley del Deporte) para que en el ámbito de sus competencias controle la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, conforme lo determina el artículo 211 de la Constitución.

70. En este sentido, para recibir recursos económicos del Estado, las organizaciones deportivas están obligadas a presentar su plan operativo anual (“POA”) de acuerdo a la metodología establecida por el Ministerio sectorial. La exigencia de este POA permite a la administración pública prever los recursos que se destinarán a las organizaciones deportivas, ya que a partir de este se construye la programación y formulación presupuestaria para el año fiscal ulterior.⁵⁰ De allí que, este POA debe detallar el presupuesto requerido para el cumplimiento de sus objetivos y, en caso de no hacerlo, no podrán recibir fondos públicos (art. 136 Ley del Deporte).⁵¹ El Ministerio sectorial luego de establecer los objetivos y metodología para el sector deportivo, distribuye los recursos públicos a las organizaciones deportivas de acuerdo con su política, presupuesto y planificación anual aprobada, la cual estará enmarcada en el Plan Nacional del Buen Vivir y la Constitución (art. 130 Ley del Deporte);⁵² así como también, en los principios de planificación, transparencia y evaluación que rigen la administración pública (art. 227 CRE). Por tanto, una de las funciones y atribuciones del Ministerio sectorial es definir la utilización de los recursos públicos entregados a las organizaciones deportivas (art. 14.f Ley del Deporte).⁵³

⁵⁰ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Art. 95.- Contenido y finalidad.- Comprende las normas, técnicas, métodos y procedimientos vinculados a la previsión de ingresos, gastos y financiamiento para la provisión de bienes y servicios públicos a fin de cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas.

⁵¹ Ley del Deporte. Art. 136.- Forma de Presentación.- Las organizaciones deportivas citadas en el artículo anterior deberán presentar de forma anual su planificación de acuerdo a la metodología y plazo establecido por el Ministerio Sectorial, el mismo que se establecerá dentro del último trimestre de cada año. Las organizaciones deportivas que no presentaren las planificaciones no recibirán fondos públicos. Para este fin el Ministerio Sectorial solicitará al Ministerio de Finanzas, en un plazo no mayor a treinta días de presentada la planificación, la transferencia de los fondos.

⁵² Ley del Deporte. Art. 130.- Asignaciones.- [...] La distribución de los fondos públicos a las organizaciones deportivas estará a cargo del Ministerio Sectorial y se realizará de acuerdo a su política, su presupuesto, la planificación anual aprobada enmarcada en el Plan Nacional del Buen Vivir y la Constitución.

⁵³ Ley del Deporte. Art. 14.f).- Elaborar el presupuesto anual de los recursos públicos que provengan del Presupuesto General del Estado; para el deporte, educación física, recreación y distribuirlos. Así como definir la utilización de los recursos públicos entregados a las organizaciones deportivas, a través de los planes operativos anuales presentados por las mismas y aprobados por el Ministerio Sectorial de conformidad con la política del deporte, educación física y recreación.

71. De esta manera, si bien el artículo 14 letra f de la Ley del Deporte otorga al Ministerio sectorial la facultad de “definir la utilización de los recursos” a través de los planes operativos anuales, tal intervención se justifica en tanto los fondos asignados provienen del Estado y, como se ha señalado previamente, las organizaciones deportivas deben presentar su POA para poder acceder a dichos recursos. En consecuencia, la actuación del Ministerio responde a un **mecanismo de supervisión y evaluación** sobre el correcto uso, destino y ejecución de fondos públicos, lo que no puede comprenderse como una injerencia indebida sobre la gestión interna de las organizaciones deportivas. Además, el propio texto constitucional establecido en el artículo 381 dispone que los recursos estarán sujetos a **control estatal, rendición de cuentas** y deberán distribuirse de forma **equitativa**. Esto implica a su vez que, su funcionamiento debe armonizarse con las políticas, planes y directrices que establezca el Estado a través de su ente rector –Ministerio sectorial– en materia deportiva.
72. Lo anterior, es compatible con el artículo 297 de la Constitución, que exige que toda asignación de recursos públicos esté sujeta a objetivos, metas y plazos de evaluación, conforme al Plan Nacional de Desarrollo. Además, manda que las instituciones y entidades que reciban fondos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público. Es así que, conforme los mandatos constitucionales identificados en los artículos 297 y 381 se evidencia que el ejercicio de supervisión y evaluación por parte del Ministerio sectorial no contradice la autonomía financiera de las organizaciones deportivas, sino que responde a principios de transparencia, eficiencia y responsabilidad en el uso de fondos públicos, conforme el mandato constitucional. Es decir, las organizaciones deportivas no están excluidas del control obligatorio del uso de recursos públicos por parte de la CGE (art. 211 CRE).
73. Asimismo, esta Magistratura ha reiterado que las instituciones con autonomía, en virtud del **principio de responsabilidad social** que rige su actuación conforme a la Constitución y la ley, están obligadas a administrar de manera eficiente los recursos que gestionan mediante la optimización del gasto y la ejecución presupuestaria adecuada. En este contexto, también ha destacado que dicha autonomía no las exime del deber de rendir cuentas ni del control estatal sobre el uso de los recursos públicos asignados, siendo estas obligaciones esenciales para garantizar la transparencia y el cumplimiento de los fines públicos que justifican su financiamiento.⁵⁴

⁵⁴ CCE, sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 100.

74. En este sentido, la autonomía financiera de las organizaciones deportivas debe estar alineado con los principios de legalidad, eficiencia y transparencia en la gestión respecto de los recursos públicos asignados. Esto implica que las organizaciones deportivas que tienen autonomía financiera, están obligadas a planificar y ejecutar su POA conforme a los fines para los cuales les fueron asignados dichos recursos. La rendición de cuentas y la fiscalización del uso de dichos fondos constituyen, por tanto, mecanismos esenciales para asegurar que la autonomía financiera se ejerza de manera responsable y en coherencia con los fines sociales, públicos y el carácter no lucrativo de sus actividades.
75. En consecuencia, aunque se ha facultado al Ministerio sectorial la planificación, asignación y supervisión del uso de los recursos públicos⁵⁵ entregados, dicha atribución constituye una medida necesaria que está orientada a garantizar el uso adecuado y eficiente de los mismos. Por consiguiente, esta facultad dispuesta en el artículo 14 letra f de la Ley del Deporte no transgrede la autonomía financiera de las organizaciones deportivas reconocida constitucionalmente, en cuanto solo implica la supervisión y evaluación del correcto uso y destino de los recursos públicos y no afecta la libre administración de sus recursos de autogestión.
76. Por todas las consideraciones expuestas, la norma impugnada no es contraria al principio de autonomía en su dimensión financiera de las organizaciones deportivas contenida en el artículo 382 de la Constitución, en los términos de la demanda.

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. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **88-22-IN**.
2. Notifíquese y archívese.



Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

⁵⁵ Además, cabe recalcar que el artículo 154 de la Constitución además de las atribuciones establecidas en la ley, reconoce que los Ministros de Estado les corresponde (i) “ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión [...]”.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

8822IN-84996



Caso Nro. 88-22-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves dos de octubre de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

NGA/FMA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.