

Quito, D.M., 26 de septiembre de 2025

CASO 9-25-CP

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

DICTAMEN 9-25-CP/25

Resumen: En el presente dictamen se realiza el control de constitucionalidad de la solicitud de consulta popular presentada por Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, Presidente de la República, respecto de tres preguntas de naturaleza plebiscitaria, relacionadas con: i) el funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar en hoteles categorizados con cinco estrellas; ii) la prohibición de uso del nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio de personas con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos contra la administración pública; y, iii) la expedición de una nueva Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que regule la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional. Este Organismo concluye que: i) la pregunta 1 cumple con los requisitos exigidos por la Constitución y la ley; y, ii) las preguntas 2 y 3 no superan el control de constitucionalidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 9 de septiembre de 2025, Daniel Roy-Gilchrist Noboa Azín, en calidad de Presidente de la República (“**proponente**” o “**Presidencia**”), ingresó a la Corte Constitucional una solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de tres propuestas de consulta popular.
2. En razón del sorteo electrónico efectuado en la misma fecha, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, quien avocó conocimiento el 25 de septiembre de 2025.
3. El 25 de septiembre de 2025 la Presidencia de la República, ingresó a la Corte un escrito sobre el alcance de la pregunta 2 del cuestionario remitido.

2. Competencia

4. Esta Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 104 inciso final y 438 numeral 2 de la Constitución de la República (“**CRE**”); artículos 103, 104, 105 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”); y, el

artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”).

3. Legitimación activa

5. El artículo 104 de la CRE otorga al presidente de la República la facultad de disponer al Consejo Nacional Electoral “que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes”. En igual sentido, el artículo 147 numeral 14 de la Constitución consagra como una de las atribuciones del Ejecutivo, la de convocar a consulta popular en ciertos casos y de acuerdo con los requisitos previstos en la Constitución de la República. De hecho, los artículos 105¹ y 127² de la LOGJCC expresamente permiten presentar medidas que impacten el ordenamiento jurídico, tales como propuestas normativas.
6. En tal virtud, el presidente de la República está legitimado constitucionalmente para presentar, disponer la realización de la consulta popular y solicitar el pronunciamiento de la ciudadanía respecto de cualquier asunto que considere necesario, siempre que se cumplan los requisitos previstos en la Constitución, y de conformidad con el dictamen de constitucionalidad emitido por la Corte Constitucional.

4. Control Constitucional

7. El artículo 127 de la LOGJCC determina que este Organismo realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo. Al respecto, señala que el control “estará encaminando a garantizar la libertad de la

¹ LOGJCC. Artículo 105.- Control constitucional del cuestionario. - Para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte Constitucional verificará que el cuestionario sometido a votación cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros: 1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos; 2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque; 3. La propuesta normativa no esté encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico; y, 4. La propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico. Si la Corte Constitucional no resuelve sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan.

² LOGJCC. Artículo 127.- Alcance. - La Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título, y estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento. Las disposiciones jurídicas que fueren el resultado de un referendo, se someterán al régimen general del control constitucional.

electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento”. En el mismo sentido, el artículo 85 del RSPCCC establece que dicho ejercicio se efectuará “[...] de conformidad con lo establecido en los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

8. Esta Magistratura, en relación con las consultas populares, ha establecido que los electores deben contar con considerandos, preguntas y anexos que brinden la información necesaria y neutra para que puedan conocer el contexto, los fines, razones y consecuencias de la consulta, lo cual garantiza la carga de claridad y lealtad para que los electores puedan tomar una decisión libre que garantice materialmente su derecho a elegir.³
9. Asimismo, el artículo 103 de la LOGJCC prescribe que este Organismo, al efectuar el control formal de la convocatoria a consulta popular, verificará: “[...] 3. La garantía plena de la libertad del elector, y en particular, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad”.
10. De manera concordante, el artículo 104 de la LOGJCC dispone que, en el control constitucional de los considerandos introductorios, corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:
 1. No inducción de las respuestas en la electora o elector;
 2. Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Esta concordancia comprende la relación entre las finalidades que señalan en el considerando que introduce la pregunta y el texto sometido a consideración del pueblo;
 3. Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector;
 4. Relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que, una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, que
 5. No se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.
11. En igual sentido, esta Corte ha manifestado que los considerandos deben estar formulados de tal manera que no induzcan al error o sugieran una respuesta, por lo que no deben ser entendidos como un requisito netamente formal.

³ CCE, dictamen 1-20-CP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 18.

12. Respecto al cuestionario, el artículo 105 de la LOGJCC establece que, para garantizar la libertad del elector o electora, la Corte debe verificar el cumplimiento de los siguientes parámetros:

1. La formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos.
2. La posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Se prohíbe la aprobación o rechazo en bloque;
3. Que la propuesta normativa no está encaminada a establecer excepciones puntuales que benefician un proyecto político específico; y,
4. Que la propuesta normativa tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

13. Adicionalmente, el artículo 127 de la LOGJCC determina que, como parte del control material, esta Corte verificará que el petitorio que se formula “no incurra en prohibiciones o violaciones constitucionales, ni reforme la Constitución en tanto para ello existen procedimientos específicos”.⁴ El control material también consiste en verificar que las preguntas “no menoscaben el orden constitucional y, por tanto, protejan los derechos de los ciudadanos”.⁵

14. Ahora bien, esta Corte observa que la consulta popular planteada contiene tres preguntas, con sus correspondientes considerandos y anexos, todas las cuales son de naturaleza plebiscitaria.⁶ Así, de conformidad con la jurisprudencia de este Organismo,⁷ el control constitucional que se efectúa a los plebiscitos establece que ciertos requisitos de la LOGJCC no sean abordados.

15. En consecuencia, el control abarcará los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC, en relación con los considerandos de las preguntas. Mientras que, en lo que respecta al control constitucional de las preguntas (formal y material), el análisis comprenderá los requisitos de los numerales 1, 2 y 4 del artículo 105 de la LOGJCC. Se excluye del presente análisis la incurrencia del requisito previsto en el numeral 3 del artículo citado, al no resultar aplicable en atención al contenido de las preguntas formuladas en la solicitud.⁸ En tal virtud, la Corte comprobará que los considerandos

⁴ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de noviembre de 2019, párr. 13.

⁵ CCE, dictamen 14-19-CP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 21.

⁶ En el párrafo 7 de la solicitud de consulta popular, el proponente señala: "Para esta solicitud, la Presidencia de la República considera que la consulta popular cuya convocatoria se pide control constitucional, abarca preguntas que se enmarcan en un plebiscito, buscando consultar a la ciudadanía si están o no de acuerdo con medidas a adoptar".

⁷ *Ibid.* Además, véase el dictamen 6-22-CP/23, 9 de mayo de 2023.

⁸ CCE, dictamen 14-19-CP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 18

y las preguntas tengan concordancia plena con los textos normativos o los planteamientos de medidas que están incluidos en cada uno de los anexos o de la propuesta en sí.

16. También es necesario aclarar que, si bien la Corte observa la incorporación de secciones denominadas “Fundamentación de constitucionalidad” a cada pregunta de la solicitud, el control de constitucionalidad de una convocatoria a consulta popular, dentro del marco de sus competencias, se dirige exclusivamente hacia los considerandos, preguntas y sus anexos, por lo que las secciones mencionadas no serán analizadas de conformidad con los artículos 103, 104, 105 y 127 de la LOGJCC.

17. A continuación, esta Corte pasará a efectuar el control de constitucionalidad individual de cada propuesta.

5. Análisis de las preguntas

5.1. Análisis de la pregunta 1

18. La pregunta planteada por el Presidente de la República señala lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con permitir el funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar en hoteles categorizados con cinco estrellas, conforme la Asamblea Nacional lo regule mediante ley, según el anexo de la pregunta?

19. Los considerandos introductorios a la pregunta son los siguientes:

Que el artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce a todas las personas el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental;
Que a través de la consulta popular realizada el 07 de mayo de 2011 se prohibieron los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juegos;
Que la prohibición de casinos, salas de juegos y demás dedicados a los juegos de azar provocó la cesación de 160 de establecimientos y 250.000 plazas de empleo a nivel nacional;
Que el funcionamiento de casinos o salas de juego se relaciona con sectores productivos como el hotelero y el turístico, así como permite el impulso de la economía local y el empleo.
Que es necesario el pronunciamiento popular para que sea el electorado quien decida si se permite el funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar en hoteles categorizados con cinco estrellas;

20. Por su parte, el anexo de la pregunta 1 expone:

De ser aprobada esta pregunta, el Presidente de la República, en el plazo máximo de treinta (30) días posteriores a la publicación de los resultados en el Registro Oficial, remitirá a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta. El indicado proyecto de ley deberá mantener la posibilidad del funcionamiento salas de juego y casinos dedicados a los juegos de azar en hoteles con categoría de cinco (5) estrellas, además de, la delimitación zonal, montos mínimos de inversión, requisitos de infraestructura y demás aspectos necesarios para el funcionamiento y regulación de esta actividad. La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de noventa (90) días, desde la presentación del proyecto de ley, para debatir y aprobar la reforma legal, la cual cumplirá con el trámite previsto en la ley de la materia.

5.1.1 Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta 1

21. Este Organismo constata que el **primer considerando** introduce al elector en el marco jurídico aplicable a la consulta, pues hace alusión al derecho a la libertad económica y advierte que este, aunque fundamental, no es absoluto, ya que se encuentra condicionado por principios como la solidaridad, la responsabilidad social y la responsabilidad ambiental. Su función es eminentemente descriptiva: no orienta al votante hacia una posición determinada, sino que le recuerda el contenido normativo que enmarca la materia consultada.
22. En consecuencia, se trata de un considerando válido, porque describe de manera objetiva el derecho involucrado, sitúa al votante en el contexto constitucional en que se formula la pregunta y le otorga elementos para participar de manera libre e informada. De esta forma, cumple con el estándar fijado por la Corte, según el cual los considerandos normativos son adecuados siempre que introduzcan al lector en el régimen jurídico pertinente y le permitan identificar los derechos en juego en el ejercicio de participación.⁹
23. Por su parte, el **segundo considerando** introduce un antecedente histórico de orden político y normativo, indispensable para que el elector comprenda el origen de la prohibición actualmente vigente. La referencia a la consulta popular de 2011 aporta información objetiva, vinculada directamente con el tema de la nueva consulta, y no induce al votante hacia una respuesta específica. Se limita a constatar el resultado de un proceso democrático anterior: la prohibición de los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego.
24. Este considerando: (i) contextualiza al ciudadano en torno a la vigencia de la medida que se busca revisar, y (ii) refleja la importancia del principio democrático como fuente de legitimidad normativa. En tal virtud, se trata de un considerando que enuncia

⁹ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 23; dictamen 1-20-CP, 21 de febrero de 2020, párr. 25; y, dictamen 8-25-CP/25 de 4 de septiembre de 2025, párr. 18.

el efecto jurídico de la consulta popular previa, cumple con la función de ubicar al elector en el marco de antecedentes de la pregunta sometida a su decisión, y permite que su participación se ejerza de manera libre e informada.

25. Con respecto al **tercer considerando**, este cumple una función contextual al señalar los efectos económicos de la consulta popular de 2011, destacando el cierre de establecimientos y la pérdida de plazas de empleo. Estos datos introducen un elemento fáctico que ofrece al ciudadano una referencia ilustrativa sobre algunos de los resultados concretos que produjo la consulta popular de 2011. Este contexto puede servir al votante al momento de valorar la materia que nuevamente se somete a consulta y contribuye a que la deliberación pública no se base únicamente en abstracciones jurídicas, sino también en la constatación de efectos materiales que inciden en el empleo y en la dinámica productiva, elementos indispensables para formar un criterio razonado en el proceso de votación.
26. Pese a lo expuesto, este Organismo advierte que el considerando en análisis incorpora cifras cuya fuente no aporta certeza. En consecuencia, y con el fin de garantizar las cargas de claridad y lealtad previstas en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC, haciendo uso de la facultad excepcional de modular los considerandos introductorios —siempre que ello no altere el objeto ni la secuencia lógica de la consulta—, esta Corte determina que corresponde eliminar las referencias numéricas, por lo que el texto del considerando quedaría de la siguiente manera:
- “Que la prohibición de casinos, salas de juegos y demás dedicados a los juegos de azar provocó la cesación de establecimientos y plazas de empleo a nivel nacional”.
27. En cuanto al **cuarto considerando**, este profundiza en la interrelación entre la actividad objeto de consulta y otros sectores productivos estratégicos, como el hotelero y el turístico. La mención de estos vínculos amplía el contexto económico de la decisión ciudadana, al destacar que los casinos y salas de juego no operan como actividades aisladas, sino como parte de un entramado económico mayor. Con ello, se ofrece al elector una visión de las implicaciones que tendría mantener o modificar la prohibición vigente.
28. No obstante, este Organismo advierte que, en las condiciones con las que se plantea la pregunta, especialmente la relacionada con los hoteles categorizados con cinco estrellas, no se explica de qué manera se genera un impulso de la economía local y la creación de empleo. Al no existir un razonamiento causal mínimo, la afirmación pierde claridad y puede afectar la neutralidad exigida en los considerandos, por lo que corresponde modularlo eliminando dicha expresión, de modo que el considerando queda de la siguiente manera:

“Que el funcionamiento de casinos o salas de juego se relaciona con sectores productivos como el hotelero y el turístico”.

29. Finalmente, el **quinto considerando** señala la necesidad de que el electorado vuelva a pronunciarse sobre la materia, a fin de decidir si mantiene la prohibición de los juegos de azar o si autoriza su funcionamiento únicamente en hoteles categorizados con cinco estrellas. Se trata de un enunciado concreto y delimitado, pues circunscribe la medida a un tipo específico de establecimiento. La justificación radica en que ya existió un pronunciamiento popular previo y, en consecuencia, solo otro proceso de la misma naturaleza puede modificarlo o ratificarlo, en respeto al principio de soberanía popular y al ejercicio directo de los derechos de participación ciudadana. Además, el considerando se encuentra redactado en lenguaje neutro y objetivo, no induce el voto ni adelanta un juicio sobre la conveniencia de la propuesta, sino que precisa la razón democrática que hace procedente someter una vez más el asunto planteado.

30. Por todo lo antes expuesto, esta Corte concluye que los considerandos 1, 2, 3, 4 y 5, con las modulaciones realizadas, cumplen con las exigencias establecidas en los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC, de conformidad con lo señalado en los párrafos precedentes.

5.1.2. Control constitucional de la pregunta 1

5.1.2.1 Control formal

31. Una vez que la Corte ha verificado que el examen de los considerandos ha sido superado, procederá con el control constitucional de la pregunta. Cabe señalar que, al tratarse de una consulta de carácter plebiscitario, en el control formal de la pregunta, la Corte verificará los presupuestos establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC, esto es: la formulación de una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes; y, la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta. Esto, en relación con las cargas de claridad y lealtad de las preguntas planteadas, a fin de garantizar la libertad de las electoras y los electores. Como ha señalado la Corte en dictámenes anteriores¹⁰ en el caso de consultas plebiscitarias no cabe el análisis respecto del numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC.

¹⁰ CCE, dictamen 2-19-CP/19, 20 de junio de 2019, párr. 29. Adicionalmente, esta Corte aclara que, respecto del numeral 4 el artículo 105 de la LOGJCC, de acuerdo con el dictamen 6-22-CP/23, el análisis en casos de propuestas de naturaleza plebiscitaria sí debe ser realizado, por lo que su tratamiento se abordará en el control material.

32. En el caso bajo análisis, la consulta plantea que sea la ciudadanía quien decida si se permite o no el funcionamiento de salas de juego y casinos en hoteles categorizados con cinco estrellas, previendo que dicha autorización esté sujeta a la regulación que expida la Asamblea Nacional mediante ley y a lo detallado en el anexo que integra la propuesta.
33. En ese marco, se advierte que la consulta plantea una sola cuestión claramente identificable, que gira en torno a la autorización o no de casinos en establecimientos hoteleros con categoría cinco estrellas. Por tanto, la pregunta no presenta características de ser múltiple ni de implicar una aprobación en bloque, sino que se limita a un único objeto. En consecuencia, se cumple con las exigencias de unidad y claridad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

5.1.2.2 Control material

34. Toda vez que la pregunta relativa a la autorización de casinos en hoteles de cinco estrellas supera el examen formal previsto para la solicitud de consulta popular, corresponde a este Organismo realizar el análisis material de constitucionalidad. Para ello, la Corte debe verificar que la propuesta no se encuentre dentro de las materias excluidas de consulta, que no implique violaciones al texto constitucional ni suponga restricciones indebidas a los derechos y garantías reconocidos en la Constitución.
35. En este marco, el examen material comprenderá tres aspectos: determinar si la consulta tiene la capacidad de generar efectos jurídicos reales; verificar si la materia objeto de pronunciamiento ciudadano está prohibida por la Constitución; y, examinar si la medida planteada podría conllevar una limitación o afectación de derechos constitucionales.

(i) Posibilidad de generar efectos jurídicos

36. Este Organismo observa que, en el ordenamiento jurídico vigente, el funcionamiento de casinos y salas de juego se encuentra prohibido desde la consulta popular realizada el 7 de mayo de 2011, lo que configuró un régimen de prohibición absoluta de estas actividades a nivel nacional. Producto de dicha decisión, el legislador incorporó en el Código Orgánico Integral Penal el artículo 236, que tipifica como delito la administración, funcionamiento o establecimiento de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, sancionando esta conducta con pena privativa de libertad de uno a tres años. Adicionalmente, cuando estas actividades se ejecuten con fines de lucro simulando un carácter distinto, la

sanción se agrava de tres a cinco años de prisión. En ambos supuestos se prevé además el comiso de los instrumentos, productos o réditos utilizados u obtenidos.¹¹

37. Ahora bien, de la propuesta contenida en la pregunta sometida a control se advierte que esta situación se modificaría, al consultar a la ciudadanía si autoriza el funcionamiento de salas de juego y casinos en hoteles categorizados con cinco estrellas, bajo la regulación que emita la Asamblea Nacional y conforme al anexo de la propuesta. Ello supondría transitar hacia la habilitación condicionada y limitada en cuanto a los establecimientos autorizados.

38. Por tal motivo, se evidencia que la propuesta contenida en la pregunta produciría efectos jurídicos, no solo al levantar la prohibición establecida en 2011, con ciertas condiciones, sino también al requerir una reforma normativa y generar obligaciones regulatorias para la Asamblea Nacional con el fin de implementar un nuevo régimen jurídico.

39. Para complementar el análisis, al tratarse de una medida que corresponde a una reforma legal, resulta necesario verificar la existencia de sujetos obligados, la finalidad de la medida y el tiempo cierto de su ejecución.¹²

Existencia de sujetos obligados

40. Tanto la Presidencia de la República como la Asamblea Nacional son sujetos obligados. A la Presidencia le corresponde, en el plazo máximo de treinta (30) días posteriores a la publicación de los resultados en el Registro Oficial, remitir el proyecto de ley con las reformas necesarias. A la Asamblea Nacional, por su parte, le corresponde debatir y aprobar dicho proyecto dentro del plazo máximo de noventa (90) días, conforme al procedimiento parlamentario aplicable.

Finalidad de la medida

41. La finalidad de la medida consiste en sustituir la prohibición absoluta vigente desde 2011 por una habilitación parcial y condicionada, permitiendo el funcionamiento de casinos y salas de juego únicamente en hoteles categorizados con cinco estrellas.

¹¹ El artículo 236 del COIP, establece que: “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”.

¹² CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 88.

Asimismo, el anexo establece parámetros adicionales —como delimitación zonal, montos mínimos de inversión, requisitos de infraestructura y demás condiciones necesarias— que deberán ser regulados en la ley que expida la Asamblea Nacional.

Tiempo cierto y determinado en el que la medida será cumplida

42. El anexo fija de manera expresa plazos determinados: la Presidencia deberá remitir el proyecto de ley en un máximo de treinta (30) días contados desde la publicación de los resultados en el Registro Oficial; y la Asamblea Nacional contará con noventa (90) días desde la presentación del proyecto para su debate y aprobación. Estos plazos garantizan que los electores conozcan con claridad el tiempo en el que se implementaría la medida en caso de obtener un pronunciamiento favorable.

(ii) Materia consultada

43. La pregunta sometida a consideración versa sobre la autorización para el funcionamiento de salas de juego y casinos en hoteles categorizados con cinco estrellas. En este contexto, el rol de esta Corte es verificar que la formulación de la pregunta cumpla con los parámetros de claridad y lealtad hacia el electorado, a fin de que las personas puedan pronunciarse de manera informada, libre y consciente. Cabe recordar que este Organismo ha señalado que, tratándose de consultas populares, no pueden imponerse requisitos distintos a los expresamente previstos en la Constitución y en la ley.¹³
44. En esa línea, del examen preliminar no se advierte que la materia planteada se encuentre excluida del ámbito constitucional. Ni el texto de la Constitución ni el bloque de constitucionalidad establecen una prohibición expresa que impida someter a pronunciamiento ciudadano el tema de los casinos y salas de juego. Asimismo, la pregunta no supone una contradicción ni un choque con la norma constitucional vigente, en la medida en que no afecta derechos fundamentales ni altera competencias propias de los órganos del Estado. Por el contrario, la propuesta somete a decisión ciudadana si se mantiene la prohibición absoluta vigente desde 2011 o si se autoriza el funcionamiento de estas actividades bajo condiciones específicas.

(iii) Restricción de derechos

45. Esta Corte debe analizar si la propuesta planteada en esta pregunta restringe derechos constitucionales. La consulta popular, como mecanismo de democracia directa, constituye una manifestación del principio participativo reconocido en la

¹³ CCE, dictamen 9-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr.18.

Constitución. Su validez depende de que respete las cargas de claridad y lealtad hacia el elector, de forma que la ciudadanía pueda comprender con precisión el alcance de la medida propuesta y expresar su decisión en condiciones de libertad y transparencia.

46. La pregunta y su anexo, conforme han sido presentados por el proponente, permiten que el elector comprenda que su voto estará referido a la autorización o no del funcionamiento de salas de juego y casinos en hoteles categorizados con cinco estrellas, cuya regulación deberá ser expedida posteriormente por la Asamblea Nacional. Dada la naturaleza plebiscitaria de la consulta, no se ponen a consideración textos normativos concretos, sino la voluntad ciudadana respecto de la habilitación de estas actividades y la activación del rol del órgano legislativo, constitucionalmente facultado para el debate y aprobación de leyes en la materia.
47. En este sentido, la Corte observa que la cuestión consultada, dentro del ejercicio de la democracia directa plebiscitaria, no genera una restricción a los derechos constitucionales, pues se limita a preguntar al electorado si considera pertinente levantar la prohibición vigente y permitir esta actividad bajo condiciones específicas. Ello no implica por sí mismo una afectación a derechos fundamentales, sino la manifestación de la voluntad popular en el marco de las competencias democráticas y legislativas previstas en la Constitución.
48. Finalmente, esta Corte recuerda que el control aquí efectuado no implica un pronunciamiento sobre la conveniencia política, económica o social de la propuesta, pues esa valoración corresponde al presidente de la República y, de ser el caso, a la Asamblea Nacional en el ejercicio de su potestad legislativa. Asimismo, se precisa que este examen es independiente de los controles posteriores, abstractos o concretos, que puedan activarse respecto de las normas que eventualmente se expidan en cumplimiento de la voluntad ciudadana expresada en la consulta popular.
49. Como consecuencia del análisis precedente, la Corte comprueba que la pregunta 1 y sus considerandos, con sus respectivas modulaciones, superan el examen de constitucionalidad de consultas populares plebiscitarias.

5.2. Análisis de la pregunta 2

50. En la solicitud inicial presentada por la Presidencia, la pregunta señalaba lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se reforme la ley para prohibir que se use el nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, de personas con sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública (como peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito), conforme el anexo de la pregunta?

51. Mediante escrito ingresado a este Organismo el 25 de septiembre de 2025 por la Presidencia de la República, se presentó una “aclaración” indicando que la prohibición “aplicaría únicamente para quienes hayan obtenido una sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la Administración Pública”. En consecuencia, solicitó que en la segunda pregunta se incluya la palabra “condenatoria” a continuación de la frase “sentencia ejecutoriada”. En tal virtud, la pregunta respecto de la cual esta Corte realizará el control constitucional es la siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se reforme la ley para prohibir que se use el nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública (como peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito), conforme el anexo de la pregunta?

52. Los considerandos introductorios que presenta la Presidencia son:

Que el numeral 2 del artículo 64 de la Constitución de la República del Ecuador señala que los derechos políticos se suspenden cuando existe una sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista;

Que el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador indica que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación;

Que a partir del artículo 278 y siguientes del Código Orgánico Integral Penal se determinan los delitos contra la eficiencia de la administración pública, como son el peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, entre otros;

Que el numeral 2 del artículo 96 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, señala que no pueden ser candidatas o candidatos de elección popular quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción;

Que es necesario poner a consideración de la ciudadanía la posibilidad de prohibir el uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública;

53. El anexo de la pregunta establece lo siguiente:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el Presidente de la República en el plazo máximo de treinta (30) días posteriores a la publicación de los resultados en el Registro Oficial, remitirá, a la Asamblea Nacional, el proyecto de ley que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de noventa (90) días, desde la presentación del proyecto de ley, para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

5.2.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta 2

54. En el presente caso, respecto a la pregunta 2, este Organismo verifica que es de carácter plebiscitario, ya que la intención es consultar a los electores si están de acuerdo o no con la medida de reformar la ley para prohibir el uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública.
55. Para implementar aquello, se menciona que la Presidencia de la República, en el caso de que el resultado electoral sea positivo, en el plazo de 30 días después de la publicación de los resultados en el Registro Oficial, se remitirá el proyecto que contenga las reformas a la Asamblea Nacional. Posteriormente, la Asamblea Nacional tendrá el plazo de 90 días para debatir y aprobar la reforma.
56. Con base en lo señalado, le corresponde a este Organismo realizar el control sobre los considerandos que introducen la pregunta. Respecto a estos la Corte ha señalado que se entienden como textos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta, los cuales tienen como objetivo otorgar al elector un contexto y delimitación de las preguntas que serán sometidas a su consideración.¹⁴ En ese sentido, los considerandos son un medio para asegurar la comprensión de lo que será consultado a los electores.
57. Del texto presentado por la Presidencia, se reflejan 5 considerados.
58. De la verificación de los considerandos **primero, segundo y cuarto**, esta Corte observa que los mismos son descriptivos del ordenamiento jurídico, por cuanto parafrasean o citan disposiciones constitucionales y legales. Este Organismo ha señalado que los considerandos de este tipo son válidos siempre que los mismos introduzcan al elector al régimen aplicable a la consulta, así como el reconocimiento de los derechos de participación, es decir, constituyen textos introductorios y conceptos legales de apoyo.¹⁵

¹⁴ CCE, dictamen 8-25-CP/25, 04 de septiembre de 2025, párr. 16 y dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27.

¹⁵ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 23.

59. El **primer considerando** transcribe el numeral 2 del artículo 64 de la Constitución relativo a la suspensión de los derechos políticos por la existencia de una sentencia ejecutoriada condenatoria de pena privativa de libertad, mientras la misma subsista.
60. El **segundo considerando** se reproduce el artículo 227 de la Constitución relativo a que la administración pública es un servicio a la colectividad y se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.
61. El **cuarto considerando** transcribe el numeral 2 del artículo 96 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia (“**Código de la Democracia**”) relativo a la prohibición de ser candidatas o candidatos de elección popular a quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción.
62. En atención a lo mencionado, este Organismo verifica que los considerandos **primero, segundo y cuarto** se relacionan con la pregunta formulada, sin que induzcan al elector a una respuesta.
63. Por otro lado, el **tercer considerado** señala que a partir del artículo 278 y siguientes del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”) se determinan los delitos contra la eficiencia de la administración pública, como peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, entre otros. Este Organismo verifica que en el considerando tercero se omite identificar todos los artículos del COIP que contienen delitos contra la eficiencia de la administración pública y se utiliza expresiones como “y siguientes” y “entre otros”.
64. Este Organismo ya ha señalado que puede modular los considerandos introductorios cuando no se altere el objeto y la secuencia lógica de la consulta, esto con la finalidad de garantizar la plena libertad del elector, así como el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad, y garantizar el derecho de participación.¹⁶
65. Por tanto, esta Corte determina que en el **considerando tercero** se debe señalar todos los artículos que se refieren a delitos contra la eficiencia de la administración pública, en consecuencia, en lugar de utilizar el término “y siguientes” se debe colocar los artículos 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293,

¹⁶ *Ibid*, párr. 185 y dictamen 6-20-CP/20, 18 de septiembre de 2020, párr. 34.

294 y 294.1 del COIP. Adicionalmente, debe constar el resto de tipo penales, para lo cual, en lugar de la expresión “entre otros” se deben agregar los siguientes tipos penales:

“incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, ataque o resistencia, ruptura de sellos, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, usurpación y simulación de funciones públicas, uso de fuerza pública contra órdenes de autoridad, testaferrismo, delitos contra los bienes institucionales de Fuerzas Armadas, Policía Nacional u organismo técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de Atención Integral a Adolescentes Infractores, elusión de responsabilidades de las o los servidores de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional, alteración de evidencias y elementos de prueba, extralimitación en la ejecución de un acto de servicio, abuso de facultades, y sobreprecios en contratación pública”.

66. Finalmente, el **considerando quinto** señala la necesidad de consultar a la ciudadanía sobre la prohibición del uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública. Se trata de un enunciado que precisa tanto el objeto de la restricción como el supuesto habilitante de su aplicación, y cuya finalidad se sustenta en la protección de la transparencia y la integridad de los procesos democráticos, al establecer una prohibición del uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas que cuenten con una sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública. El texto mantiene un lenguaje objetivo y neutro, pues no adelanta juicios de conveniencia ni induce el voto, sino que explica la razón democrática que justifica la pertinencia de someter a decisión ciudadana la medida propuesta.
67. En definitiva, en el caso bajo análisis, los considerandos 1, 2, 3, 4 y 5 contienen referencias normativas constitucionales, legales, penales, y contextuales sobre la suspensión de derechos políticos, la responsabilidad penal y las inhabilidades para ser candidato, todo lo cual podría permitir al elector entender que la propuesta busca reforzar las limitaciones a la participación política de personas con sentencias ejecutoriadas por delitos contra la administración pública. De este modo, los considerandos mantienen una correspondencia con el propósito de la pregunta; no inducen la respuesta del elector ni contienen lenguaje valorativo. En consecuencia, cumplen formalmente con los parámetros de los artículos 103.3 y 104 de la LOGJCC.

5.2.2. Control constitucional de la pregunta 2

5.2.2.1 Control formal

68. Una vez que este Organismo ha constatado que los considerandos cumplen con los parámetros establecidos en la LOGJCC, continuará con el examen de constitucionalidad de la pregunta presentada.
69. Como ya se mencionó, la consulta es de naturaleza plebiscitaria, razón por la cual no se analizará el parámetro establecido en el numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC.¹⁷
70. El numeral 1 del artículo 105 de la LOGJCC exige que se formule una sola cuestión por cada pregunta, salvo que exista una interrelación e interdependencia entre los distintos componentes normativos. De la lectura de la pregunta, se verifica que la misma se ha formulado respecto de una sola cuestión relativa a la prohibición del uso de nombre, imagen voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública.
71. En consecuencia, este Organismo determina que la pregunta formula una sola cuestión, es decir, no constituye una pregunta compuesta ni de acumulación en bloque, por tanto, cumple con lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

5.2.2.2 Control material

72. Continuando con el análisis de la pregunta, corresponde realizar el control material a la misma y a la medida señalada en el anexo. En este rubro, la Corte analiza si: i) la pregunta tiene la posibilidad de generar efectos jurídicos; ii) la materia sobre la que se consulta se encuentra prohibida; y, iii) se restringen derechos constitucionales.

(i) Posibilidad de generar efectos jurídicos

73. A través de la pregunta se consulta a los electores si están de acuerdo o no con reformar la ley para prohibir que se use el nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública. Para el efecto, el anexo determina que la Presidencia, en caso de que se apruebe la pregunta, remitirá en el plazo máximo de 30 días posteriores a la publicación de los resultados en el Registro Oficial, el proyecto de ley que contenga las reformas correspondientes a la Asamblea Nacional para su debate y aprobación en el plazo máximo de 90 días.
74. Al ser la medida una reforma legal, este Organismo ha señalado que, para determinar si la misma tiene la potencialidad de generar efectos jurídicos, se debe verificar: a) la

¹⁷ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 80.

existencia de un sujeto(s) obligado(s); b) la finalidad última de la medida propuesta, lo cual tiene relación con las acciones que los obligados deben ejecutar para que esta se cumpla; y, c) la existencia de un tiempo cierto y determinado en el que la medida será cumplida.¹⁸

Existencia de sujetos obligados

75. En la pregunta y en el anexo que acompaña a la misma, se establecen dos sujetos obligados, en caso de que la pregunta se aprobara por los electores. Por un lado, se encuentra la Presidencia de la República y, por otro lado, la Asamblea Nacional.

La finalidad de la medida

76. Esta Corte evidencia que la finalidad de la medida es una reforma a la ley para prohibir que se use el nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública. Para ejecutar la misma, la Presidencia enviará el proyecto de ley que contenga las reformas legales y, posteriormente, le corresponderá a la Asamblea Nacional debatir y aprobar el proyecto de ley en atención al procedimiento parlamentario.

Tiempo cierto y determinado en el que la medida será cumplida

77. Finalmente, la medida contempla un plazo otorgado a la Presidencia y otro plazo otorgado a la Asamblea Nacional, los cuales se encuentran delimitados en el anexo, de modo que los electores tengan conocimiento del tiempo en el que se adoptaría la medida en caso de que la pregunta obtenga un pronunciamiento favorable.
78. En consecuencia, este Organismo verifica que la pregunta y su anexo tienen una potencialidad para surtir efectos jurídicos, una vez constatada la existencia de sujetos obligados, la finalidad de la medida y su tiempo de ejecución.

(ii) Materia consultada

79. Respecto de la materia consultada, la pregunta 2 pretende prohibir el uso del nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública.

¹⁸ CCE, dictamen 1-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 88.

80. Sobre este planteamiento, este Organismo determina que no existe prohibición expresa en la Constitución que impida a los electores a pronunciarse respecto del tema consultado.

(iii) Restricción de derechos

81. Finalmente, le corresponde a este Organismo analizar si la presente pregunta restringe derechos constitucionales.
82. De la lectura de la pregunta, se verifica que la misma contiene: i) una prohibición; y, ii) un grupo de personas que se enmarcan en dicha prohibición. La pregunta establece que la prohibición es que se use el nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, y, que el grupo al que se aplica dicha prohibición es a las personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública.
83. Sobre la prohibición, este Organismo evidencia que la misma se está realizando en un contexto general amplio, más no en un contexto determinado, es decir, la prohibición es absoluta respecto del uso de nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, en cualquier ámbito, sin que se evidencie que la misma únicamente se aplique, por ejemplo, a actividades políticas.
84. Ahora bien, en relación con las personas que cuentan con una sentencia condenatoria ejecutoriada, es importante señalar que la Constitución, en su artículo 64 numeral 2, establece que se suspenderán los derechos políticos de las personas que cuenten con sentencia condenatoria ejecutoriada con pena privativa de libertad, mientras la misma subsista. Como se mencionó anteriormente, la redacción de la pregunta, al ser general y no circunscribirse a un contexto específico -como el contexto político-, podría restringir varios derechos más allá de los derechos políticos, como por ejemplo el derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente (artículo 66 numeral 6 de la Constitución), el derecho a la información —cuando algún asunto de interés público se relacione con las personas incurso en la prohibición— (artículo 18 de la Constitución), el derecho a la imagen (artículo 66 numeral 18 de la Constitución), entre otros.
85. En consecuencia, esta Corte constata que la pregunta dos implica una restricción de derechos, razón por la cual no supera el control material de constitucionalidad. Lo expuesto no constituye un pronunciamiento de este Organismo respecto de supuestos no contemplados en esta propuesta.

5.3. Análisis de la pregunta 3

86. La pregunta propuesta por el Presidente de la República establece lo siguiente:

¿Está usted de acuerdo con que se expida una nueva ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional, que incluya la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional, conforme el anexo de la pregunta?

87. Los considerandos introductorios a la pregunta son los siguientes:

Que el artículo 430 de la Constitución de la República dispone que la ley determinará la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional;

Que en el año 2009 se expidió la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que tiene por objeto regular la jurisdicción constitucional, con el fin de garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional;

Que es necesario realizar una reforma completa de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con la finalidad de que las competencias, procedimientos y actuaciones de la justicia constitucional estén reguladas y actualizadas;

88. El anexo de la pregunta dispone lo siguiente:

En caso de ser aprobada la presente pregunta, el Presidente de la República en el plazo máximo de diez (10) días posteriores a la publicación de los resultados en el Registro Oficial, remitirá, a la Asamblea Nacional, el proyecto de ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional, que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.

La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de sesenta (60) días, desde la presentación del proyecto de ley, para debatir y aprobar la reforma legal, conforme el trámite previsto en la ley de la materia.

5.3.1. Control constitucional de los considerandos que introducen la pregunta 3

89. Como ya fue mencionado *supra*, la presente pregunta es de tipo plebiscitario, por cuanto mediante la misma se pretende poner en consideración de los electores si están de acuerdo o no con la expedición de una nueva ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional. Una vez señalada la naturaleza de la pregunta, corresponde a esta Corte realizar el control constitucional de los considerandos de la consulta.

90. El **primer considerando** parafrasea el artículo 430 de la Constitución, por lo que es de carácter normativo. Este brinda al elector información sobre el mandato constitucional para que la ley determine la organización, funcionamiento y procedimientos de la Corte Constitucional. En tal virtud, el considerando se relaciona con la pregunta a consultar.
91. El **segundo considerando** establece que en el año 2009 se expidió la LOGJCC y señala su objeto y alcance. Finalmente, el **tercer considerando**, se refiere una reforma completa de la LOGJCC, para regular y actualizar las competencias, procedimientos y actuaciones de la justicia constitucional.
92. De la revisión de los considerandos de carácter normativo y fáctico, este Organismo evidencia que los mismos no inducen al elector a una decisión en particular, ya que emplean un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible; además, por el contenido de la pregunta, aportan al elector información para comprender su alcance. Adicionalmente, se verifica que los mismos permiten al elector formarse un criterio sobre el contexto de la pregunta a consultar. En ese sentido, se concluye que los considerandos que introducen la pregunta 3 cumplen con las cargas de claridad y lealtad, así como los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC.

5.3.2. Control constitucional de la pregunta 3

5.3.2.1. Control formal

93. Una vez que se ha determinado que los considerandos cumplen con los requisitos establecidos en la LOGJCC, se procederá con el examen de constitucionalidad de la pregunta presentada. Como ya se ha mencionado, al ser una consulta de carácter plebiscitario, no cabe el análisis del numeral 3 del artículo 105 de la LOGJCC.
94. De la lectura de la pregunta, se verifica que la misma se ha formulado respecto de una sola cuestión relativa a la expedición de una nueva LOGJCC que incluya la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional.
95. Por tanto, se concluye que la pregunta formula una sola cuestión, es decir, no constituye una pregunta compuesta ni de acumulación en bloque, dando cumplimiento con lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

5.3.2.2. Control material

96. En vista de que los considerandos y la pregunta han superado el control formal, corresponde a este Organismo pronunciarse sobre el aspecto material de la pregunta y la medida establecida en su anexo. Por tanto, se analizará si: i) la pregunta tiene la posibilidad de generar efectos jurídicos; ii) la materia sobre la que se consulta se encuentra prohibida; y, iii) se restringen derechos constitucionales.

(i) Posibilidad de generar efectos jurídicos

97. Se observa que mediante la pregunta se pretende consultar a los electores si están de acuerdo o no con reformar completamente la LOGJCC para la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional.
98. De conformidad con el artículo 134, numeral 2, de la Constitución, el Presidente de la República tienen la iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de ley. Esta atribución implica que las propuestas normativas que formule deben ser tramitadas por la Asamblea Nacional a través del procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución y en la ley.
99. Por tanto, en el presente caso, este Organismo debe precisar que, para ejercer una competencia constitucional, no es necesario que se pretenda activar el mecanismo de consulta popular, por cuanto el Presidente de la República puede, en cualquier momento, presentar un proyecto de ley de forma directa, siguiendo el trámite ordinario. En consecuencia, la Corte determina que la pregunta número 3 no produce efectos jurídicos y, por tanto, no supera el control material de constitucionalidad.
100. En consecuencia, esta Corte constata que la pregunta tres no puede producir efectos jurídicos, razón por la cual no supera el control material de constitucionalidad.

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. Emitir dictamen favorable respecto a los considerandos y pregunta 1 propuesta en la consulta popular-plebiscito 9-25-CP, con las consideraciones y modulaciones realizadas por parte de esta Corte, que se resumen a continuación:

- 1.1. En el considerando tercero se deberá eliminar las cifras a las que se hace referencia, quedando el siguiente texto: “Que la prohibición de casinos, salas de juegos y demás dedicados a los juegos de azar provocó la cesación de establecimientos y plazas de empleo a nivel nacional”.
 - 1.2. En el considerando cuarto se deberá eliminar la afirmación “así como permite el impulso de la economía local y el empleo”, quedando el texto de la siguiente forma: “Que el funcionamiento de casinos o salas de juego se relaciona con sectores productivos como el hotelero y el turístico”.
2. Emitir dictamen desfavorable respecto de las preguntas 2 y 3 por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 105 de la LOGJCC, según el análisis realizado en este dictamen.
3. Notificar al Presidente de la República con el presente dictamen para que, de considerarlo pertinente, emita el decreto ejecutivo de consulta popular.
4. Disponer al Consejo Nacional Electoral que, una vez que reciba el decreto ejecutivo con la decisión del Presidente de la República de realizar la consulta popular, realice la respectiva convocatoria.
5. Notifíquese y publíquese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional de la siguiente manera: la pregunta 1, con seis votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Raúl Llasag Fernández; la pregunta 2, con siete votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente), Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; la pregunta 3, con siete votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente), Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 26 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 9-25-CP/25

VOTO CONCURRENTE PREGUNTAS DOS Y TRES

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente presento el siguiente voto concurrente en el dictamen 9-25-CP que examinó los considerandos, las preguntas y los anexos respecto de la propuesta consulta popular presentada por el presidente de la República. en lo principal, concuerdo con el análisis desarrollado en el dictamen de mayoría, sin embargo, considero sustancial ahondar en la **importancia del control de constitucionalidad de los considerandos** en una propuesta de consulta popular, entre otros aspectos.
2. En particular, estimo relevante referirme al control constitucional de los **considerandos** que acompañan **(i)** la segunda pregunta del proponente referente a reformar la ley para prohibir que se use el nombre, imagen, voz o apoyo en cualquier forma y/o medio, de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública; y **(ii)** la tercera pregunta que propone la expedición de una nueva Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), que regule la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional.
3. En primer lugar, es importante resaltar la **relevancia del control** constitucional de los considerandos, que no es un simple control formal, sino que está dirigido a garantizar la **plena libertad del elector** y las cargas de claridad y lealtad. Los considerandos tienen el objetivo de esclarecer la finalidad y justificación de los temas que se proponen a los ciudadanos. Además, permiten un debate previo al día de la jornada electoral, pues tanto la opinión pública como la ciudadanía pueden discutir informadamente sobre la propuesta de consulta. Finalmente, hacen posible que el elector se forme libremente su **preferencia electoral** que se materializará mediante su sufragio el día de las elecciones. Por lo dicho, los proponentes tienen el deber de proporcionar considerandos claros y suficientes que transparenten las razones y motivos de los temas consultados.
4. Asimismo, la Corte ha manifestado que los considerandos deben entenderse como “textos introductorios, conceptos de apoyo o razones que motivan la consulta y que tienen como función principal la de generar o brindar un contexto a la pregunta o preguntas que serán sometidas a consideración del elector”.¹ Por tal razón, los considerandos no constituyen un requisito puramente formal. De tal manera, la Corte

¹ CCE, dictamen 10-19-CP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 27; dictamen 2-24-CP/24, 24 de enero de 2024, párr. 20; y dictamen 4-24-CP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 12.

ha determinado que se debe verificar que los considerandos “provean **información suficiente** para contextualizar la propuesta de consulta popular y que identifiquen la finalidad y las medidas a adoptar como consecuencia de su aprobación”.² En este sentido, se podrían citar textos constitucionales y legales, pero por si solos no serían suficientes. Por ello, esta Magistratura ha señalado que la **carga de claridad** al elector podría, entre otros, contener:

elementos y evidencias que sustenten la necesidad de efectuar la consulta, descripción de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado, así como cifras oficiales y demás información que permita comprender el motivo que impulsa a la consulta, el fin que se persigue y la delimitación de los efectos y repercusiones producto de la consulta, información que permitirá generar en el elector una transparencia conceptual materializando la libertad electoral.³

5. Ahora bien, de conformidad con el **artículo 104 de la LOGJCC**, a esta Magistratura le corresponde verificar que los considerandos: (1) no induzcan a la respuesta al elector; (2) que exista concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; (3) el empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, además sencillo y comprensible para el elector; (4) la relación directa de causalidad entre el texto normativo sometido a aprobación del pueblo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta, de modo que una vez aprobada la disposición jurídica, la finalidad perseguida se obtenga con una alta probabilidad; y, finalmente (5) que no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.
6. En esta línea, como lo señalé en el voto concurrente dentro del dictamen 6-24-RC/25, estos requisitos que deben cumplir los considerandos de toda consulta popular deberían ser entendidos con ciertas particularidades de la siguiente manera:
 - a. **No inducción de las respuestas en el elector:** con este parámetro se verifica que los considerandos no contengan expresiones **engañosas, sugestivas o ilusorias** que busquen influir **deslealmente** al elector, a través de juicios de valor que le conduzcan a expresarse a favor o en contra de una determinada propuesta.
 - b. **Concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo:** como se trata de una consulta plebiscitaria, esta concordancia debe aplicarse a la relación entre el considerando y el tema consultado. Es decir, se debe verificar la correspondencia **temática** entre el considerando y el tema consultado. Adicionalmente, debe existir concordancia entre la **finalidad** que se

² CCE, dictamen 2-23-RC/24, párr. 9.

³ CCE, dictamen 10-19-CP/19, párr. 28; dictamen 1-20-CP/19, párr. 21 y dictamen 4-24-CP/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 12.

señala en el considerando y la pregunta que se le propone a la ciudadanía. En otras palabras, el considerando debe contener información que señale la finalidad que se desea alcanzar con la propuesta de consulta.

- c. **Empleo de lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva:** este parámetro debe aplicarse de manera flexible, pues casi es inevitable cierto lenguaje emotivo cuando se quiere consultar a los ciudadanos sobre temas de trascendencia pública. Es decir, se debe tolerar cierta carga emotiva siempre y cuando no induzca o engañe irrazonablemente o infundadamente al elector. En suma, la propuesta debe estar redactada en términos sencillos, comprensibles y sin una carga emotiva excesiva.
 - d. **Relación directa de causalidad entre el texto normativo y la finalidad o propósito que se señala en el considerando:** como se trata de una consulta plebiscitaria, esta concordancia debe aplicarse a la relación entre el considerando y el tema consultado. Así, con este parámetro se verifica que exista **coherencia** conceptual y relación causal **clara** entre el asunto consultado y los considerandos que introducen la pregunta. En otras palabras, que una vez aprobada la consulta se obtenga con alta probabilidad la finalidad perseguida.
 - e. **No proporcionar información superflua u otra que no guarde relación con la propuesta normativa:** como se trata de una consulta plebiscitaria, esta concordancia debe aplicarse a la relación entre el considerando y el tema consultado. Con este parámetro se verifica la **pertinencia** respecto a que todo lo contenido en el considerando esté vinculado con el asunto consultado. Es decir, se constata que no existan antecedentes irrelevantes o sobrecarga informativa que no guarden relación con lo consultado.
7. Respecto a lo expuesto, considero que, si bien se pueden reproducir textos constitucionales o legales para enmarcar la propuesta, la simple enunciación de articulados de la Constitución o leyes nunca puede considerarse suficiente para satisfacer aquellos requisitos. Por lo que, los proponentes deben ofrecer otros considerandos con información fáctica o de otra índole que reflejen la finalidad de la consulta y proporcionen elementos necesarios para que el elector pueda ejercer libremente su derecho al sufragio.
8. Una vez hecha estas precisiones, procedo a exponer consideraciones adicionales sobre la pregunta dos y tres analizadas en el dictamen 9-25-CP/25.
- (i) **Sobre la segunda pregunta referente a la prohibición de uso de nombre, imagen, voz o apoyo de personas sentenciadas por delitos contra administración pública**

9. En la decisión de mayoría, esta Corte determinó que los considerandos cumplen con las exigencias constitucionales y legales, ya que estos contienen referencias normativas constitucionales, legales y contextuales que satisfacen el estándar establecido en el artículo 104 de la LOGJCC. No obstante, considero que la simple enunciación de articulados de la Constitución y demás normativa infra constitucional no puede considerarse suficiente para que el elector decida de manera libre e informada sobre el asunto que se plantea, ya que, no se proporciona elementos que sustenten la necesidad de efectuar una consulta.
10. En concreto, en la pregunta 2, el proponente planteó los siguientes considerandos:
- [1] Que el numeral 2 del artículo 64 de la Constitución de la República del Ecuador señala que los derechos políticos se suspenden cuando existe una sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista;
- [2] Que el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador indica que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación;
- [3] Que a partir del artículo 278 y siguientes del Código Orgánico Integral Penal se determinan los delitos contra la eficiencia de la administración pública, como son el peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, entre otros;
- [4] Que el numeral 2 del artículo 96 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, señala que no pueden ser candidatas o candidatos de elección popular quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias y testaferrismo; así como, lavado de activos, asociación ilícita y delincuencia organizada relacionados con actos de corrupción;
- [5] Que es necesario poner a consideración de la ciudadanía la posibilidad de prohibir el uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública;
11. De la lectura de los **considerandos primero y segundo**, se observa que estos se limitan a parafrasear los artículos 64 número 2 y 227 de la Constitución, es decir, proporcionan un marco normativo sobre las disposiciones constitucionales referentes a la suspensión de derechos políticos por sentencia condenatoria ejecutoriada; y, sobre el rol de la administración pública como un servicio a la colectividad. Si bien el proponente puede reproducir textos constitucionales para enmarcar la propuesta, la enunciación de articulados de la Constitución, por sí solos, no puede considerarse suficiente para satisfacer los requisitos referidos. Además, el tema de la consulta tiene que ver con limitar la libertad de expresión (art. 66.6 CRE) y el derecho a la libertad de información (art. 18.1 CRE) de personas con sentencia ejecutoriada con delitos contra la administración pública. Por esta razón, incluso estos considerandos podrían

considerarse impertinentes y no tendrían relación temática ni teleológica respecto a la materia consultada.

12. Por su parte, los **considerandos tercero y cuarto** se refieren a normas del Código Orgánico Integral Penal, y de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas. En específico, sobre la existencia de delitos contra la eficiencia de la administración pública; y, a su vez, relata que aquellas personas con sentencia condenatoria ejecutoriada no pueden ser candidatas o candidatos de elección popular. En línea con lo anterior, considero que la mera enunciación de normas que forman parte del ordenamiento jurídico infra constitucional, no pueden satisfacer, por sí solas, los parámetros referidos *supra*. Asimismo, adolecen de la misma falta temática y teleológica de los otros considerandos.
13. Sobre el **quinto considerando**, se observa que el proponente señala la necesidad de “poner a consideración de la ciudadanía la posibilidad de prohibir el uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública”. Al respecto, estimo que esté considerando no proporciona información fáctica, jurídica, política, social o de otra índole que refleje la finalidad de la consulta. Así como tampoco, proporciona elementos suficientes para que el elector pueda ejercer libremente su derecho al sufragio, respecto de la necesidad de prohibir el uso del nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada por delitos contra la administración pública. Es así que, en mi opinión, este considerando no muestra el fin que persigue la pregunta y, en consecuencia, no podría compensar los déficits de los otros considerandos.
14. Por lo expuesto, desde mi perspectiva, los considerandos planteados por el proponente no cumplían con los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. Pero, comparto la conclusión del dictamen 9-25-CP/25 que sostiene que una consulta popular sobre este tema vulneraría el derecho a la libertad de expresión (art. 66.6 CRE) y a la libertad de información (art. 18.1 CRE).

(ii) Sobre la tercera pregunta referente a la expedición de una nueva LOGJCC

15. En la decisión de mayoría, respecto a esta pregunta, se estableció que los tres considerandos que la acompañan cumplen con las cargas de claridad y lealtad con el elector, por lo que satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC. A mi criterio, por el contrario, los tres considerandos no cumplen con tales requisitos legales y, en consecuencia, su análisis no supera el control constitucional.
16. En la especie, en la pregunta tres sobre la expedición de una nueva LOGJCC, el proponente planteó los siguientes considerandos:

[1] Que el artículo 430 de la Constitución de la República dispone que la ley determinará la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional;

[2] Que en el año 2009 se expidió la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que tiene por objeto regular la jurisdicción constitucional, con el fin de garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional;

[3] Que es necesario realizar una reforma completa de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con la finalidad de que las competencias, procedimientos y actuaciones de la justicia constitucional estén reguladas y actualizadas;

17. Sobre el **primer considerando**, estimo que otorga un contexto normativo general sobre la disposición constitucional que manda a regular por ley las atribuciones de la Corte Constitucional. Por ello, se puede valorar que el considerando tiene concordancia con la pregunta planteada al elector para expedir una nueva LOGJCC “que incluya la organización, funcionamiento y los procedimientos para el cumplimiento de las atribuciones de la Corte Constitucional”.
18. Sobre el **segundo considerando**, de igual forma, estimo que informa llanamente sobre la expedición de la LOGJCC en el año 2009 y transcribe el artículo 1 de dicho cuerpo legal donde se establece el objeto de la ley. De tal forma, este considerando otorga un marco normativo al elector que guarda concordancia con la pregunta planteada. No obstante, estimo que la mera transcripción de la norma, por sí sola, no sería suficiente para que el elector decida de manera libre e informada sobre el asunto que se plantea.
19. Sobre el **tercer considerando**, se puede observar que el proponente apela a la “necesidad” de realizar una “reforma completa” a la LOGJCC y fundamenta que la finalidad es que las competencias de la justicia constitucional estén “reguladas y actualizadas”. A mi criterio, este considerando no explica de alguna manera el objetivo de la pregunta planteada a fin de que el elector comprenda la razón por la cuál es necesaria la regulación y actualización del citado cuerpo legal. Así pues, el considerando no brinda ningún motivo fáctico, jurídico, político, social o de otra índole que muestre el fin que persigue la pregunta, que le pueda ayudar al elector a formarse un criterio autónomo sobre la materia consultada.
20. Por tanto, considero que los tres considerandos que introducen la pregunta sobre la expedición de una nueva LOGJCC, por si solos, no proveen información suficiente para contextualizar la propuesta de modificación constitucional, ni permiten al elector identificar, *per se*, la finalidad u objetivo de la pregunta propuesta. Peor aún, los tres considerandos planteados no serían suficientes para garantizar la libertad del elector como estima la decisión de mayoría. Es decir, en mi opinión, por si solos, los

considerandos primero al tercero no establecen ninguna finalidad relativa a la cuestión consultada, porque no explican la necesidad de una expedición o reforma a la LOGJCC, como propone la pregunta y el texto normativo. De tal manera, los considerandos en su conjunto de esta pregunta incumplen el artículo 104 de la LOGJCC.

21. En conclusión, a mi criterio, las preguntas dos y tres analizadas no superan ni siquiera el control de constitucionalidad de los considerandos. Sin embargo, comparto el análisis del dictamen 9-25-CP/25; en tanto que, la pregunta dos implicaba además la vulneración de derechos, y la pregunta tres no tenía ningún efecto jurídico, pues solo se preguntaba sobre una competencia que ya posee el jefe de Estado.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en el dictamen de la causa 9-25-CP, fue presentado en Secretaría General el 26 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 17:33; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN 9-25-CP/25

**VOTO SALVADO SOBRE LA PREGUNTA 1 Y
VOTO CONCURRENTES SOBRE LA PREGUNTA 2**

Juez constitucional Raúl Llasag Fernández

1. En el marco del dictamen 9-25-CP, presento un voto dual que comprende, por un lado, un **voto salvado respecto de la primera pregunta** y, por otro, un **voto concurrente en relación con la segunda pregunta**.

1. Voto salvado sobre la pregunta 1

2. En el caso analizado, la Corte Constitucional determinó que la primera pregunta y sus considerandos, con modulaciones mínimas, superan el control de constitucionalidad tanto en su dimensión formal como material. Además, se determinó que la pregunta tampoco implica una restricción de derechos. Por lo que, se dictaminó que la pregunta y sus considerandos son susceptibles de ser sometidos a pronunciamiento ciudadano.
3. Contrario a ello, advierto que la propuesta introduce una diferenciación arbitraria que favorece de manera exclusiva a los hoteles de cinco estrellas. Lo cual, configura una discriminación indirecta hacia otros operadores económicos y una restricción desproporcionada al derecho a la igualdad y al trabajo. Por estas razones, estimo que la pregunta no supera el escrutinio constitucional. Para exponer mi disidencia realizaré algunas consideraciones sobre: **i)** la posibilidad de consultar nuevamente un tema ya plebiscitado y **ii)** la configuración de una restricción indebida y desproporcionada de derechos.

1.1. Sobre la posibilidad de consultar nuevamente un tema ya plebiscitado

4. El caso reviste de una particularidad especial, y es que en el año 2011 la ciudadanía ya se pronunció también en una consulta popular prohibiendo el funcionamiento de casinos y salas de juego en el país. Esta circunstancia exigía que la Corte valorara expresamente la viabilidad constitucional de volver a someter a votación un asunto sobre el cual existe un pronunciamiento democrático previo.
5. Al respecto, considero que el análisis debió señalar explícitamente que el artículo 104 de la Constitución faculta al Presidente de la República a convocar a consulta popular sobre cualquier asunto, y que los principios de interpretación evolutiva de los derechos (art. 11.5 CRE) y de participación política directa (art. 61.4 CRE) permiten reconocer que la voluntad popular no es estática, sino dinámica y susceptible de transformarse

conforme cambian los contextos sociales, económicos y normativos. Desde esta óptica, habilitar un nuevo pronunciamiento ciudadano constituye una manifestación legítima del principio democrático y del derecho colectivo a reevaluar decisiones anteriores.

6. En este sentido, considero que el voto de mayoría debió dejar constancia de este debate y formular consideraciones al respecto. Este análisis explicado de manera suscita ilustra por qué en esta ocasión se admite una consulta que ya cuenta con un pronunciamiento popular previo y vigente. A mi juicio, la habilitación de la nueva consulta encuentra sustento constitucional, pues la ciudadanía conserva la potestad de revisar sus propias decisiones a lo largo del tiempo.

1.2.Sobre la configuración de una restricción indebida y desproporcionada de derechos

7. La primera pregunta pretende que la ciudadanía decida si se permite el funcionamiento de salas de juego y casinos únicamente en hoteles categorizados con cinco estrellas, bajo regulación posterior de la Asamblea Nacional. El dictamen de mayoría sostiene que esta propuesta cumple con las cargas de claridad y lealtad, y que no supone una restricción indebida de derechos, de modo que supera el control de constitucionalidad. Contrario a ello, considero que el análisis omite aspectos sustanciales en el control material, lo cual era imprescindible para determinar si la consulta era constitucionalmente viable.
8. Discrepo del análisis de la mayoría porque la propuesta sí implica una restricción clara de derechos, al introducir una diferenciación desproporcionada a favor de un grupo económico específico —los hoteles de cinco estrellas—, lo que genera una discriminación indirecta hacia otros operadores que quedarían excluidos del mercado. Esta exclusión resulta problemática porque vulnera el principio de igualdad material y no discriminación previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, así como el derecho al trabajo libremente escogido reconocido en el artículo 33 de la misma. Lo referido se explica porque se restringe de manera irrazonable la posibilidad de otros actores de participar en dicha actividad económica, sin que se aporte justificación técnica o empírica que acredite que esta limitación es la única o la más idónea para alcanzar los fines propuestos por el Ejecutivo.
9. El examen constitucional debió necesariamente incorporar un test de igualdad, el cual constituye la herramienta más adecuada para determinar si una diferenciación de esta naturaleza es o no compatible con el texto constitucional. El primer paso de dicho análisis consiste en **identificar la existencia de un trato diferenciado**, el cual, en este caso, se produce al permitir el funcionamiento de casinos únicamente en hoteles de cinco estrellas, excluyendo a la gran mayoría de operadores económicos que podrían

participar en esta actividad. El segundo paso es determinar la **intensidad del escrutinio**. Al tratarse de una diferenciación basada en la capacidad económica y en el acceso a determinados sectores de la actividad empresarial, no estamos frente a una categoría sospechosa en sentido estricto (como raza, sexo o discapacidad). No obstante, sí involucra el ejercicio de derechos constitucionales relevantes como la **igualdad (art. 11.2 CRE)** y el **trabajo (art. 33 CRE)**, por lo que corresponde aplicar un escrutinio **intermedio**, que exige un análisis cuidadoso de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida. Ahora bien, corresponde aplicar el test correspondiente a través de sus cuatro elementos:

9.1. Fin legítimo: Sobre este criterio, resulta evidente que el Estado tiene un interés en habilitar el funcionamiento de casinos como una actividad económica lícita y formalizada bajo un régimen regulatorio que garantice control fiscal, seguridad pública y prevención de externalidades negativas. De este modo, el objetivo constitucionalmente válido que se persigue al circunscribir esta actividad a hoteles de cinco estrellas es mantener el control de un sector de alto impacto económico y social y, al mismo tiempo, prevenir el lavado de activos, la evasión tributaria o la proliferación de prácticas ilícitas.

9.2. Idoneidad: Estimo que la exclusión no supera este estándar porque no se demuestra que restringir el funcionamiento de casinos exclusivamente a hoteles de cinco estrellas sea un medio adecuado para alcanzar el control fiscal o de seguridad pretendido. La norma propuesta carece de respaldo empírico que acredite que la categoría hotelera tenga relación directa con un mayor cumplimiento de las obligaciones legales o con mejores condiciones de control estatal. Al contrario, sería perfectamente posible que establecimientos de otras categorías, sometidos a idénticas exigencias regulatorias, puedan cumplir eficazmente con tales objetivos. Por tanto, la propuesta falla en acreditar la idoneidad de la exclusión de otras categorías hoteleras.

9.3. Necesidad: Este criterio tampoco se satisface, pues existen medidas alternativas menos restrictivas que permitirían lograr el mismo fin sin excluir a la mayoría de los operadores económicos. Entre estas alternativas posibles se encuentran la exigencia de licencias de operación específicas, la fijación de estándares de infraestructura, la implementación de sistemas de control fiscal y de seguridad más rigurosos, así como mecanismos de supervisión administrativa permanentes. Es decir, existen otras herramientas reguladoras que permitirían alcanzar el objetivo estatal con un impacto mucho menor en el derecho a la igualdad y al trabajo.

9.4. Proporcionalidad en sentido estricto: En cuanto a este criterio estimo que la exclusión propuesta resulta claramente inconstitucional, pues la restricción de la

gran mayoría de operadores económicos en el ejercicio de esta actividad económica constituye una afectación grave y desproporcionada a los derechos de igualdad (art. 11.2 CRE) y de trabajo (art. 33 CRE), pues el beneficio esperado en términos de control estatal y combate de la corrupción resulta especulativo y no cuenta con sustento técnico verificable. Por lo tanto, existe un desbalance que revela que la medida no supera la proporcionalidad en sentido estricto.

10. El resultado de este análisis muestra que la exclusión prevista en la pregunta no supera el test de igualdad y, en consecuencia, no puede ser objeto de consulta popular. De ahí que, esta diferenciación restringe la participación económica de la mayoría de operadores en beneficio de un sector reducido.
11. Por estas razones, concluyo que la pregunta 1 no supera el escrutinio de constitucionalidad, al configurar una restricción indebida y desproporcionada de derechos.

2. Voto concurrente sobre la pregunta 2

12. Respecto al voto de mayoría que resolvió la causa 9-25-CP sobre la segunda pregunta considero necesario realizar algunas puntualizaciones:
13. En esta ocasión, la Corte Constitucional determinó que la segunda pregunta no supera el control de constitucionalidad, por cuanto implica una prohibición absoluta de utilizar el nombre, imagen, voz o apoyo de personas con sentencia ejecutoriada condenatoria por delitos contra la administración pública. Además de lo ya referido en el dictamen, habría resultado pertinente que la decisión refleje que este tipo de restricción afecta un conjunto amplio de derechos fundamentales más allá de los derechos políticos, pues también transgrede la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho a la imagen.
14. De esta forma, la pregunta, al establecer una prohibición absoluta en cualquier forma y medio, no solo restringe la participación política de quienes se encuentran inhabilitados, sino que también incide en la posibilidad de que terceras personas ejerzan libremente su derecho a difundir información, a expresarse o incluso a usar elementos de su identidad. Este alcance aparentemente desmedido debía ser objeto de un análisis más profundo por parte de la Corte, con el fin de evidenciar el impacto transversal de esta pregunta en el sistema de derechos y garantías reconocido por la Constitución.
15. Para verificar la compatibilidad de esta medida con el ordenamiento constitucional, considero que incluso debió aplicarse un **test de proporcionalidad**. Este examen habría permitido evidenciar con mayor rigor que la restricción impuesta no supera los

parámetros exigidos por la Constitución para justificar limitaciones de derechos fundamentales. En consecuencia, corresponde aplicar el test de proporcionalidad a través de sus cuatro elementos:

15.1. Fin legítimo: Resulta claro que el propósito de la consulta es reforzar la integridad pública y combatir la corrupción, de ahí que se advierte que estos fines cuentan *prima facie* con reconocimiento constitucional, pues se relacionan con el deber estatal de garantizar la transparencia y la probidad en la función pública. Sin embargo, el hecho de que el objeto sea legítimo no implica automáticamente que cualquier medida destinada a alcanzarlo resulte constitucionalmente válida, pues deberá verificarse su correspondencia con los demás elementos del test.

15.2. Idoneidad: No se cumple con este segundo criterio, pues no se evidencia cómo la prohibición absoluta de utilizar el nombre, imagen o voz de personas condenadas por delitos contra la administración pública contribuye de manera directa y efectiva a prevenir la corrupción o a fortalecer la integridad pública. Es decir, bajo los lineamientos de la propuesta planteada, no existe una relación causal demostrable entre el medio y el fin, más aún cuando ya existen limitaciones claras en materia electoral que impiden a personas inhabilitadas participar en cargos de elección popular. Por ello, la simple supresión de la voz o imagen no guarda conexión material con el objetivo de combatir la corrupción, por lo que la medida resulta no idónea.

15.3. Necesidad: Este criterio tampoco se satisface. El ordenamiento jurídico contempla mecanismos menos restrictivos que permiten alcanzar el mismo fin sin sacrificar un cúmulo tan amplio de derechos. La Constitución y el Código de la Democracia establecen inhabilidades y prohibiciones claras para quienes han recibido sentencias condenatorias, impidiendo su participación en funciones públicas y en procesos electorales. De ahí que, ampliar la prohibición a la mera mención, difusión o uso de la imagen supone ir más allá de lo indispensable y afecta de manera innecesaria derechos como la libertad de expresión y el derecho a la información.

15.4. Proporcionalidad en sentido estricto: El balance entre los beneficios y los costos constitucionales de la medida prevista en la pregunta sujeto de análisis evidencia su incompatibilidad con la Constitución. Esto, pues el beneficio esperado en términos de lucha contra la corrupción sería especulativo, mientras que el menoscabo de derechos fundamentales es evidente y de gran impacto. La medida no solo silencia a quienes han sido condenados, sino que también restringe a terceros en su capacidad de difundir, reproducir o incluso debatir información sobre estas personas. En otras palabras, se genera un desequilibrio constitucional en el que se sacrifica desproporcionadamente la libertad de

expresión, el derecho a la información y la imagen, frente a un beneficio incierto y escaso en términos de integridad pública.

16. En conclusión, la aplicación del test muestra con claridad que la segunda pregunta no supera el escrutinio constitucional, pues si bien persigue un fin legítimo, la medida carece de idoneidad, no es necesaria y resulta desproporcionada en sentido estricto.
17. Finalmente, me adhiero a la decisión de la mayoría que declaró inconstitucional la segunda pregunta, pero lo hago en consideración de las precisiones aquí expuestas.
18. Son las razones expuestas en este voto las que fundamentan mi disidencia en la primera pregunta y mi conformidad -fundada en otras razones- en la segunda pregunta.

Raúl Llasag Fernández
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado y el voto concurrente del juez constitucional Raúl Llasag Fernández, anunciado en el dictamen de la causa 9-25-CP, fue presentado en Secretaría General el 26 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:02; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL