

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 Alborno 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, Alí 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