

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. -

DANIEL ROY-GILCHRIST NOBOA AZÍN, en mi calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, me presento ante Ustedes, con la siguiente solicitud de control automático de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular, de conformidad con lo previsto en el último inciso del artículo 104 de la Constitución de la República, el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional; contenida en los siguientes términos:

I. SOBRE LA CONSULTA POPULAR

1. A través de esta petición se remite, para el control de constitucionalidad respectivo, la fundamentación de la siguiente pregunta, cuyos considerandos y anexo se expone más adelante, para convocatoria a consulta popular, en el marco de las atribuciones del Presidente de la República:

PREGUNTA

¿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, quienes entregarán al Estado un tributo del veinte y cinco por ciento (25 %) de sus ventas por esta actividad, para el financiamiento de programas de lucha contra la desnutrición crónica infantil y de alimentación escolar, conforme la Asamblea Nacional lo regule mediante ley?

2. La Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE) faculta al Presidente de la República a disponer al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sobre los asuntos que estime convenientes, previo dictamen previo de la Corte Constitucional de las preguntas propuestas. En concordancia, el artículo 147 numeral 14 de la CRE contempla como atribuciones del Ejecutivo, la de convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución de la República. Por lo expuesto, el Presidente de la República se encuentra legitimado en la presente solicitud.
3. Dentro del control automático la magistratura efectuará un análisis material de la propuesta, el presente escrito incluye la formulación de los considerandos introductorios y el cuestionario correspondiente. En este análisis, el principio que guía la elaboración de ambos -considerandos y cuestionario- es el de precautelar la libertad del elector, como expresamente manda el numeral 3 del artículo 103 de la LOGJCC.
4. El artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales (en adelante LOGJCC) determina el alcance del control automático de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular, remitiéndose a que este

control será en los mismos términos y condiciones del control previsto para la convocatoria a referendo. Puntualiza además el citado artículo que el control “*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*”. Adicionalmente, se tiene dentro del marco regulatorio aplicable, a lo establecido en el artículo 85 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante RSPCCC).

5. El artículo 127 de la LOGJCC enmarca el control constitucional en determinados parámetros, a los cuales se suman los parámetros contenidos en los artículos 102 al 105 de la Ley *ibídem*. Estos parámetros han tenido un importante desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, siendo relevante destacar los dictámenes No. 6-22-CP/23 del 09 de mayo de 2023, que recopila los criterios que configuran el estándar aplicado por la Corte Constitucional en estos temas, y el Dictamen No. 7-22-CP del 28 de noviembre de 2022, que analiza una propuesta plebiscitaria de consulta popular presidencial.
6. Respetuosos del Estado constitucional de derechos y justicia, se ha preparado el contenido de las preguntas (considerandos, pregunta y anexo) objeto de consulta popular, observando el estándar jurisprudencial, los que se encuentran expuestos a continuación.
7. Cabe destacar que en el dictamen 1-24-RC/24, la Corte Constitucional manifestó que no se requiere incluir un acápite de fundamentación de la pregunta, en virtud de que, “*(...) no forman [sic] parte de los ‘considerandos’, y la presentación fragmentada de información dividida entre estas dos secciones, no solo que carece de respaldo jurídico, sino que también puede comprometer la capacidad de reflexión auténtica del elector en el proceso democrático.*”¹

1.1. Propuesta de considerandos. -

Considerando:

Que el artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce a todas las personas el derecho a una vida digna que asegure la alimentación, nutrición, trabajo, empleo y ocio, así como el derecho a acceder a bienes y servicios de calidad y de elegirlos con libertad;

Que el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce al trabajo como un derecho y un deber social y económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado deberá garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido y aceptado;

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen 1-24-RC/24, párr. 16.

Que los artículos 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador reconocen el derecho al desarrollo integral, salud integral y nutrición de los niños, niñas y adolescentes;

Que de acuerdo a cifras del Instituto Nacional Estadísticas y Censos (INEC), a junio de 2025, el 3,5% de la población económicamente activa (PEA) se encuentra en situación de desempleo. El 19,6% de la misma población (PEA) se encuentra en situación de subempleo y sólo el 35,9% mantienen un empleo adecuado²; por su parte en lo referente a la Desnutrición Crónica Infantil (DCI) la tasa de prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años, a nivel nacional, es de 17,5% según cifras del mismo Instituto.;

Que el cierre de los casinos y juegos de azar, se dio como resultado de la consulta popular de 7 de mayo de 2011, en la que la ciudadanía se pronunció aprobando la prohibición de este tipo de negocios en el territorio ecuatoriano;

Que es necesario un pronunciamiento popular con la finalidad de poner a consideración de la ciudadanía la posibilidad de permitir el funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar;

1.2.Pregunta. -

¿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, quienes entregarán al Estado un tributo del veinte y cinco por ciento (25 %) de sus ventas por esta actividad, para el financiamiento de programas de lucha contra la desnutrición crónica infantil y de alimentación escolar, conforme la Asamblea Nacional lo regule mediante ley?

1.3.Anexo. –

8. De ser aprobada esta pregunta, el Presidente de la República, en el plazo máximo de 20 días posteriores a la publicación de los resultados, remitirá el proyecto de ley que contenga las reformas para cumplir con lo establecido en esta pregunta.
9. El funcionamiento de salas de juego y casinos dedicados a juegos de azar se limitará a que el ejercicio de la actividad se realice únicamente en hoteles categorizados con cinco estrellas, parámetro que deberá ser recogido en el proyecto de ley. De igual manera, este proyecto de ley recogerá los elementos esenciales del tributo (veinte y cinco por ciento 25% de las ventas por esta actividad), y también establecerá que lo recaudado se destinará única y exclusivamente para el financiamiento de programas de lucha contra la desnutrición crónica infantil y de alimentación escolar. Adicionalmente, deberá preverse montos mínimos de inversión y requisitos de infraestructura, así como otros aspectos necesarios para la regulación adecuada de esta actividad.

² Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-enemdu/>.

10. La Asamblea Nacional contará con el plazo máximo de 90 días para debatir y aprobar la reforma legal, la cual cumplirá con el trámite previsto en la ley de la materia.

1.4. Análisis de los requisitos previstos en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

11. A continuación, es necesario efectuar el análisis respectivo acerca del cumplimiento, a cabalidad, de los requisitos establecidos en el artículo 104 de la LOGJCC, en relación a los considerandos que introducen la pregunta, con el fin de que satisfaga no solo lo contemplado en dicha norma, sino también lo desarrollado por la Corte Constitucional en esta materia.

12. Sobre el requisito establecido en el numeral 1 del artículo 104 de la LOGJCC, resulta relevante indicar que, de los considerados expuestos, se colige que los mismos buscan dar a conocer al elector o electora datos fácticos redactados en lenguaje neutro, con la finalidad de informarle sobre la situación actual y problemática que atraviesa el país, en función de los índices de desempleo y de las cifras que mantiene el Estado con respecto a la desnutrición crónica infantil y la alimentación escolar. De igual manera, en los considerandos se hace referencia a que la actividad de los casinos y salas de juegos de azar puede ser regulada por ley, con el propósito de que los recursos fiscales que se recauden sean destinados a programas a favor de la lucha contra la desnutrición infantil y alimentación escolar. Por tanto, no induce a respuesta al elector o electora.

13. En lo que respecta al numeral 2 del artículo 104 de la LOGJCC, la información detallada en los considerandos se refiere a los derechos al desarrollo integral, salud integral y nutrición de los niños, niñas y adolescentes, así como el de trabajo, que se encuentran garantizados en la Constitución, para luego presentar de manera clara y directa los índices de prevalencia de la desnutrición y del desempleo en el país, así como el antecedente histórico de la prohibición de la actividad de los casinos y juegos de azar, lo cual lleva al último/dos últimos considerandos en los que se especifica que, de autorizarse dicha industria en el país, los ingresos fiscales serían destinados exclusiva y directamente a financiar programas de lucha contra la desnutrición crónica infantil y de alimentación escolar. Es decir, existe una relación de causalidad directa entre los considerandos que introducen la pregunta y el texto que se pretende sea puesto en consideración del Pueblo ecuatoriano, pero aquello no se agota en lo referido, pues también se verifica la claridad en la determinación teleológica de la finalidad que se persigue a través de la medida plebiscitaria.

14. Acerca del requisito dispuesto en el numeral 3 del artículo 104 de la LOGJCC, los considerandos emplean un lenguaje neutro, sin carga emotiva, sencillo y comprensible para garantizar la libertad del elector. Esto se puede verificar por cuanto no se usan términos valorativos, técnicos o excesivamente sofisticados. Las cifras que se aportan son eminentemente objetivas y están sustentadas en documentos oficiales

y en estudios publicados, sin hacer juicios de valor al respecto. En consecuencia, se cumple con el presente requisito.

15. En lo referente al requisito dispuesto en el numeral 4 del artículo 104 de la LOGJCC, es evidente la relación 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. La alta probabilidad de ocurrencia de lo consultado se desprende de la misma pregunta, por cuanto ella deriva a un anexo, mismo que dispone la obligación legal al Presidente de presentar un proyecto de ley en un término específico y con varios parámetros a considerar; y, de la misma manera, obliga a la Asamblea a tratarlo y aprobarlo en un tiempo determinado. Esta obligación legal es ineludible de manera que los considerandos y la pregunta derivan en un procedimiento específico que, de aprobarse, habilitará la consecución de la finalidad perseguida. En consecuencia, se cumple con este requisito.
16. Finalmente, con respecto al requisito previsto en el numeral 5 del artículo 104 de la LOGJCC, es necesario indicar que la información superflua es aquella indiferente o independiente a la que, debería entenderse como inherente al tema de la pregunta. De la revisión de los considerandos, tal como se ha descrito anteriormente, existe una finalidad determinada, así como una formulación comprensible y entendible para el elector, en tal virtud, la información que se provee guarda relación con una línea de causalidad entre los considerandos la pregunta y el anexo, por lo mismo, no encuentra nada superfluo, sino que se la ha limitado a lo relevante.
17. Toda la información provista es correspondiente e inherente al tema de la pregunta propuesta, así como a su Anexo, que, dicho sea de paso, refuerza la posibilidad de cumplimiento al establecer un término improrrogable para la presentación del proyecto de ley que será debatido en la Asamblea Nacional, así como parámetros mínimos que debe observar el proyecto de ley. En consecuencia, se cumple con este requisito.

1.5. Análisis de los requisitos previstos en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

18. En cuanto a la pregunta del cuestionario, el artículo 105 de la LOGJCC prescribe que estas deberán garantizar la libertad del elector o electora.
19. En cuanto al numeral 1, este se cumple cabalmente, toda vez que la medida plebiscitaria que se pretende adoptar responde a una sola cuestión, cuyo fin es consultar al elector o electora acerca de su aceptación a que se trate un proyecto de ley en la Asamblea Nacional para autorizar la apertura y funcionamiento de salas de juegos y casinos casas dedicados a la realización de juegos de azar, de conformidad a la operatividad descrita en el Anexo. No se verifica confusión de instituciones

jurídicas ni tampoco cuestiones diferentes sometidas a consulta, por lo tanto, se cumple, igualmente, con el requisito.

20. En lo que concierne al requisito dos, así mismo, se satisface, pues el cuestionario ha sido redactado de tal forma que el electorado puede aceptar o negar un solo tema en la consulta popular, verificando también que no existe interrelación entre las preguntas de la misma, que vuelvan dependiente su aceptación o rechazo en bloque. Por otro lado, específicamente en relación a la pregunta, se denota que el electorado podrá aceptar o negar únicamente el tema detallado en la pregunta, junto con la operatividad de la misma conforme su Anexo. En tal virtud, se cumple con el requisito.
21. Con respecto al punto tres, el mismo se cumple, considerando que, la medida plebiscitaria que se pretende adoptar busca cumplir objetivos relacionados con la lucha contra la desnutrición crónica infantil y alimentación escolar de forma directa, y de forma indirecta y colateral, con la generación de empleo y desarrollo económico, cuestiones indiferentes a un proyecto político específico, sino que constituyen necesidades emergentes que deben ser atendidas de acuerdo con políticas tendientes a la apertura comercial de negocios o industrias que tengan proyección directa con los objetivos establecidos. Por lo tanto, lejos de pertenecer a un proyecto político, la presente medida busca el cumplimiento de objetivos claros y determinados, en consecuencia, se cumple con el requisito.
22. Por último, en lo que concierne al punto cuatro, la propuesta tiene potencialidad de producir efectos jurídicos, en caso de ser aprobada, pues en su Anexo se establece la operatividad de la misma y la determinación de un término improrrogable para cumplir su cometido. De manera que, los efectos jurídicos que se pretenden generar cumplen con ser ciertos y tangibles, estableciéndose una obligación directa al Estado ecuatoriano para que, a través de las instituciones detalladas en dicho Anexo, cumplan la voluntad popular. Por lo mismo, se cumple con el requisito.
23. En conclusión, de conformidad con lo analizado en la presente fundamentación, resulta evidente que los considerandos, pregunta y anexo, cumplen a cabalidad los requisitos del control formal y material de constitucionalidad establecidos en las normas que han sido consideradas, así como en el desarrollo jurisprudencial que ha emitido la Corte Constitucional en la materia.

II. PETICIÓN

De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 104, el numeral 2 del artículo 438 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito a

su Autoridad efectúe el control automático de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular expuesta.

III. AUTORIZACIÓN

Notificaciones que me correspondan, las recibiré en la casilla constitucional No. 001 y en los correos electrónicos: nsj@presidencia.gob.ec y sgj@presidencia.gob.ec

Autorizo al abogado Stalin Santiago Andino González, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, para que suscriba cuanto escrito fuere necesario dentro de este proceso.

VI. NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan, las recibiré en la casilla constitucional No. 001 y en los correos electrónicos: nsj@presidencia.gob.ec y sgj@presidencia.gob.ec

Daniel Noboa Azín
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR