

Oficio N° 16528

Quito D.M., 04 de mayo de 2026

Ingeniero
Juan Xavier Cordovéz Ortega
DIRECTOR
JUNTA DE BENEFICENCIA DE GUAYAQUIL
Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante oficio sin número, de 26 de marzo de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿Debe entenderse que los juegos de azar constituyen una actividad de objeto ilícito en materia civil, conforme a los artículos 1478, 1482 1698, 2164 y 2165 del Código Civil, con independencia de que quien los organice persiga o no fines de lucro, cuya única excepción de licitud es la existencia de una habilitación normativa expresa, como es el caso de la Lotería administrada por la Junta de Beneficencia de Guayaquil en virtud del Decreto Supremo Nro. 130 de 1937 y de las rifas y sorteos autorizados conforme a la Ley de Ventas por Sorteo?”.

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Al oficio de consulta se adjuntó el informe jurídico suscrito por el Procurador Altero de la Honorable junta de Beneficencia de Guayaquil (en adelante, “J. B. Guayaquil”), el cual citó los artículos 132 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 564, 580, 1478, 1482, 1484, 1698, 1699, 2165, 2168 del Código Civil² (en adelante, “CC”); 236 del Código Orgánico Integral Penal³ (en adelante, “COIP”); 3 de la Ley de Compañías (en adelante, “LC”); 1 y 2 del Decreto Supremo No. 130⁴ de 1937; Ley de Ventas por Sorteo⁵ (en adelante, “LVS”); con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“8. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA ILICITUD CIVIL DE LOS JUEGOS DE AZAR.

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

³ COIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014.

⁴ Decreto Supremo No. 130, publicado en el Registro Oficial No. 57 de 03 de enero de 1938.

⁵ LVS, publicada en el Registro Oficial No. 560 de 07 de abril de 2005.

8.1. La calificación de los juegos de azar como actividades de objeto ilícito en materia civil produce las siguientes consecuencias jurídicas concretas en el ordenamiento ecuatoriano, aunque no llegaren a ser considerados delitos si no se encuadran en el respectivo tipo penal, que como se expuso son acordes a la tradición jurídica iberoamericana:

- a) **Nulidad absoluta de los contratos:** Todo contrato o acuerdo que tenga por objeto la organización, participación o financiamiento de un juego de azar no amparado por habilitación legal expresa adolece de nulidad absoluta conforme el artículo 1698 del Código Civil. Esta nulidad puede y debe ser declarada de oficio por el juez cuando aparece de manifiesto en el contrato.
- b) **Denegación de la acción civil:** Conforme el artículo 2165 del Código Civil, no hay acción para reclamar lo que se haya ganado en juego de azar no autorizado por ley, ni para reclamar lo prestado para el juego. Los tribunales de justicia no darán tutela a derechos derivados de dichas actividades.
- c) **Imposibilidad de registro y autorización administrativa:** Ninguna autoridad pública —sea el Gobierno Central o un GAD Municipal— puede emitir válidamente registros, licencias o autorizaciones para actividades de objeto ilícito civil. La autorización municipal de un juego de azar civilmente ilícito es un acto administrativo viciado de nulidad.
- d) **Ilicitud de competencia desleal:** La oferta de servicios de juegos de azar fuera de las habilitaciones legales expresas constituye, además, un acto de competencia desleal frente a los operadores lícitos —en particular, frente a la Junta de Beneficencia de Guayaquil—, sancionable conforme a la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado y la Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal.

9. CONCLUSIÓN.

9.1. En consecuencia con los fundamentos expuestos, nuestra posición institucional es la siguiente:

- a) Los juegos de azar son, por regla general, actividades de objeto ilícito en el ordenamiento jurídico civil ecuatoriano, conforme a los artículos 1478, 1482 1698, 2164 y 2165 del Código Civil, en concordancia con la prohibición general establecida en el Decreto Supremo Nro. 130 de 1937 y el mandato popular de la Consulta Popular de 7 de mayo de 2011.
- b) Esta ilicitud civil opera con independencia de que quien organice el juego persiga o no fines de lucro. La distinción entre juegos de azar lucrativos y no lucrativos puede ser relevante en el ámbito penal (artículo 236 del COIP), por la redacción del tipo penal, pero es irrelevante en el ámbito civil: las deudas y contratos derivados de juegos de azar son de objeto ilícito sean sus fines lucrativos o no.

c) La única manera de exceptuar a un juego de azar del régimen general de ilicitud civil es mediante una norma de rango legal que así lo establezca expresamente, en consonancia con la tradición jurídica romano-iberoamericana que admite el juego únicamente cuando la ley lo autoriza, pues la determinación de si una actividad o contrato merece tutela del orden jurídico civil y sus excepciones es una valoración normativa del legislador. En el Ecuador, las únicas habilitaciones legales vigentes son el Decreto Supremo Nro. 130 de 1937 —que exceptúa a la Lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil— y la Ley de Ventas por Sorteo”.

2. Análisis. -

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de la consulta, el análisis desarrollará los siguientes aspectos: i) Régimen jurídico de los juegos de azar; ii) Precisiones sobre pronunciamiento previo; iii) Naturaleza jurídica de la Junta de Beneficencia de Guayaquil.

2.1. Régimen jurídico de los juegos de azar. –

Los artículos 82 y 226 de la CRE, en su orden, consagran el derecho a la seguridad jurídica, que se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes; y, el principio de legalidad por el cual los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico. Así, el artículo 103 de la CRE prevé que **“La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa”** (énfasis añadido).

Respecto de los juegos de azar, mediante Decreto Ejecutivo No. 669⁶, el Presidente Constitucional de la República dispuso convocar a Consulta Popular al pueblo ecuatoriano con la siguiente interrogante: *“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?”*.

De acuerdo con el segundo inciso del artículo 106 de la CRE, para la *“aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos”*; y, el inciso final de esa norma establece que **“El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento”** (énfasis añadido). En ese sentido, el Consejo Nacional Electoral publicó los resultados oficiales del Referéndum y Consulta Popular – llevada a cabo el 07 de mayo del 2011 – en el Suplemento del Registro Oficial No. 490, de 13 de Julio de 2011, en el cual el pueblo ecuatoriano votó afirmativamente, de forma mayoritaria, la pregunta antes indicada.

En cumplimiento de lo dispuesto, el Ministerio de Turismo emitió el Reglamento del Régimen de Transición de los Juegos de Azar Practicados en Casinos y Salas de Juego⁷ el cual, en su artículo 1, establece que, a partir de la vigencia de esa norma reglamentaria, *“todos*

⁶ Decreto Ejecutivo No. 669, publicado en el Registro Oficial No. 399 del 9 de marzo del 2011.

⁷ Reglamento del Régimen de Transición de los Juegos de Azar Practicados en Casinos y Salas de Juego, publicado en el Registro Oficial No. 536 de 16 de septiembre de 2011.

aquellos establecimientos dedicados al juego de azar, tales como casinos, casas de apuesta, salas de juegos, entre otros, cesarán sus actividades”, agregando en su artículo 2 que tendrán el plazo máximo improrrogable de seis meses, contados a partir de la publicación del reglamento en el Registro Oficial, para el “cese de sus actividades de negocio o comerciales y consiguiente cierre de sus establecimientos”.

Por su parte, con relación a la prohibición de los juegos de azar, el artículo 1 del Decreto Supremo No. 130 dispone que **“Quedan prohibidos los juegos de azar, o sea aquellos en que hay envite o se arriesga dinero o algo que lo valga, y la ganancia o pérdida depende única y exclusivamente de la suerte”** (énfasis añadido).

El artículo 2 del decreto en cita prevé que **“Quedan exceptuados de la anterior disposición la Lotería de la Beneficencia Municipal de Guayaquil, así como las rifas de juguetes y otros artículos que se exhiben en los días de fiestas cívicas, Navidad y Año Nuevo, siempre que estos últimos no fueren premios que representen dinero, para lo que obtendrán la autorización del Ministerio del Ramo”** (énfasis añadido).

En concordancia con lo dispuesto, el artículo 2 de la LVS establece que **“Quedan terminantemente prohibidos los sistemas de sorteos que jueguen con la Lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil. Los sorteos se efectuarán mediante ánforas especiales o cualquier sistema mecánico, en lugares públicos”.**

Concordante con lo expuesto, el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Ventas de Bienes por Sorteo⁸ (en adelante, “RLVBS”) dispone que **“están prohibidos los juegos de azar, o sea aquellos en que hay envite o se arriesga dinero o algo que le represente y la ganancia o pérdida dependa única y exclusivamente de la suerte, con excepción de la Lotería de Guayaquil que promueve la Junta de Beneficencia y las rifas de juguetes y otros artículos que se exhiben en los días de fiesta cívica, navidad y año nuevo”** (énfasis añadido).

Agrega esa norma reglamentaria que se prohíbe otorgar autorizaciones para promover ventas por sorteo en los siguientes casos:

- “a) De sorteos en los que el premio consista en dinero, vales, órdenes de pago, moneda extranjera o cualquier documento equivalente, ya como premio único o complementario a los bienes objeto de la promoción de venta;*
- b) Cuando el sistema propuesto para la venta de bienes juegue con la Lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil;*
- c) Cuando el sistema de premiación del sorteo constituya un juego de azar o lotería y no se use el ánfora o sistemas mecánicos, ya sea omitiéndolos y reemplazándolos por sistemas electrónicos y/o computarizados; y,*
- d) Cuando el sistema de juego utilizado para la venta ofrezca premios por terminales o aproximaciones al número favorecido”.*

⁸ RLVBS, publicado en el Registro Oficial No. 536 de 16 de septiembre de 2011

Con relación a la legalidad de los actos y declaraciones de voluntad, el artículo 1478 del CC dispone que *“Hay objeto ilícito en todo lo que contraviene al Derecho Público Ecuatoriano”*. Asimismo, hay *“objeto ilícito en las deudas contraídas en juego de azar, en la venta de libros cuya circulación está prohibida por autoridad competente, de láminas, pinturas, estatuas, telecomunicaciones, audiovisuales obscenos, y de impresos condenados como abusivos de la libertad de opinión y expresión; y generalmente, en todo contrato prohibido por las leyes”*, según lo previsto en el artículo 1482 ibidem (énfasis añadido).

En ese sentido, el artículo 1483 del CC determina que *“No puede haber obligación sin una causa real y lícita; pero no es necesario expresarla”*; así, se entiende por causa al *“motivo que induce al acto o contrato; y por causa ilícita la prohibida por ley, o contraria a las buenas costumbres o al orden público”*. Agrega el artículo 1484 ibidem que *“No podrá repetirse lo que se ha dado o pagado por un objeto o causa ilícita, a sabiendas”*.

Con relación al juego y la apuesta, el artículo 2164 del CC dispone que, sobre los juegos de azar, se estará a lo dicho en el artículo 1482 previamente citado; y, respecto de los juegos y apuestas lícitos, a los artículos del Parágrafo 1º *“DEL JUEGO Y DE LA APUESTA”*.

Así, el artículo 2165 del CC prescribe que *“El juego y la apuesta no producen acción, sino solamente excepción. El que gana no puede exigir el pago. Pero si paga el que pierde, no puede repetir lo pagado, a menos que se haya ganado con dolo”*. El artículo 2166 ibidem prevé que *“Hay dolo en el que hace la apuesta si sabe de cierto que se ha de verificar o se ha verificado el hecho materia de la apuesta”*.

Vistos los antecedentes y las disposiciones normativas más relevantes, corresponde efectuar un análisis más detallado de los juegos de azar, que debe ser efectuado desde un punto de vista de una relevancia jurídica estricta, ya que, incluso dentro de una categoría lógica general de “juegos de azar” habrá algunos que no alcancen un rango mínimo de materialidad y sean ajenos, por lo tanto, a cualquier prohibición general o a cualquier consideración de ilicitud civil. CONTARDO GONZALEZ lo explica en forma muy didáctica al decir:

*“Los primeros que tienen el carácter de lícitos son los juegos de azar gratuitos. Es decir, aquellos en los que no hay una contraprestación en dinero, y la satisfacción es solo lúdica. Tal sería el caso, por ejemplo, la de una apuesta que solo apareja satisfacción personal para el ganador, sin otra contraprestación. O bien, en que el objeto de la apuesta sea irrisorio o nominal, es decir, en el que no haya intención de obligarse. O, incluso, existiendo intención de obligarse, que el valor de la apuesta no llegue a más que al honor comprendido en la misma, como lo sería someterse a un acto festivo o denigrante para el perdedor. Todo se entiende bajo el supuesto de que el cumplimiento de la apuesta no constituya un delito que apareje un atentado a las buenas costumbres, en que habría eventualmente un ilícito en el cumplimiento de la apuesta. En similar sentido de lo que venimos señalando, un fallo antiguo de la Corte Suprema determinó que aun cuando haya apuesta, pero no ligada a un propósito de lucro, sino de diversión, pasatiempo o distracción, el contrato no genera acciones de corte patrimonial, ni menos un reproche moral a los apostadores”*⁹.

⁹ Juan Ignacio Contardo González: “Concepto de juego de destreza y de azar. Tribunal Constitucional, rol 2758-2015, 10 de septiembre de 2015”. En: Revista Chilena de Derecho Privado, No. 25, pp. 203-215 [diciembre 2015], p. 207 (énfasis añadido).

Es por ello que hacemos énfasis en que se debe efectuar una conceptualización estrictamente jurídica de los juegos de azar, dejando a un lado todos aquellos que no tienen una connotación económica, ni producen efectos materiales significativos, ni se exteriorizan con efectos socialmente relevantes. Y es por tal motivo que se centrará el enfoque en el juego de azar que implique la actividad o contrato en que (i) hay envite o **se arriesga dinero o algo que lo represente o lo valga** (como lo señalan el Decreto Supremo No. 130 y el RLVBS) y (ii) en el que sus resultados “*se definen, en forma exclusiva, por la suerte*”¹⁰.

Adicionalmente, el análisis de los juegos de azar debe ser efectuado en una doble óptica: respecto de los organizadores o responsables de negocios de casas o salas de juegos o casinos y respecto de los que intervienen directamente en la actividad como tal, es decir, los jugadores (o de ser el caso, apostadores):

- (i) En lo relativo a los primeros, es claro el régimen jurídico aplicable que viene dado por el Decreto Supremo No. 130, por el RLVBS y por los resultados de la Consulta Popular celebrada en el año 2011, todos los cuales confluyen en una prohibición general de juegos de azar en el Ecuador, salvo expresas excepciones normativas, lo que deriva en una ilicitud civil de la actividad (objeto ilícito del acto o contrato) y no solamente de las deudas que de ella se deriven, sin importar para ello si el organizador o empresario tiene o no fin de lucro.

El texto de la prohibición general del Art. 1 del Decreto Supremo No. 130 es claro y no amerita mayor comentario. Igualmente ocurre con el Art. 5 del RLVBS. En lo que tiene que ver con la Consulta Popular 2011, es particularmente relevante lo que ha señalado la Corte Constitucional en varios pronunciamientos. Así, en el Dictamen 9-25-CP/25, de 26 de septiembre de 2025, ha dicho:

“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”.

De igual manera, en los Dictámenes 12-19-CP/19 y 13-19-CP/19, la Corte rechazó la realización de una consulta popular, en el cantón Salinas, sobre la legalización de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, indicando:

¹⁰ PGE, Oficio No. 07017, de 13 de diciembre de 2019, énfasis añadido.

“Uno de los efectos de la consulta popular se manifestó en la tipificación, por parte de la Asamblea Nacional, del delito que se denominó ‘Casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar’ (...) ‘El objeto de las consultas populares locales versaría sobre un objeto ilícito a nivel nacional pues los casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar se encuentra expresamente prohibidos en la norma penal nacional (art. 236 COIP). En el supuesto que las consultas populares 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’.

Como se ha señalado en las decisiones citadas de la Corte Constitucional, la prohibición general civil se trasladó y especificó en materia penal en la tipificación incorporada en el Art. 236 del COIP que exige, ahí sí y para efectos exclusivos de la punición penal, la existencia de fin de lucro (tanto así que sanciona en forma más gravosa la simulación de inexistencia de tal finalidad).

- (ii) En lo que tiene que ver con quienes intervienen directamente en el juego de azar, sin perjuicio de que ellos se encuentran, como es lógico, también sometidos a la regla general de ilicitud civil prevista en las normas anteriormente citadas, es también evidente que principalmente se verán afectados por las consecuencias económicas derivadas del resultado del azar, es decir, al cobro o pago, según sea el caso, del dinero o equivalentes que se hayan comprometido en el envite. Y, en función de ello, es particularmente relevante lo dispuesto en la primera parte del Art. 1482 del Código Civil que establece categóricamente que hay ***“objeto ilícito en las deudas contraídas en juego de azar”***.

En el análisis de este particular efecto (y sin perjuicio de que, como se afirma en varias partes de este documento, no solo es la deuda sino el propio juego que adolece de objeto ilícito), es relevante la opinión de ALESSANDRI BESA que señala: ***“(...) hay objeto ilícito en las deudas contraídas en juegos de azar, y esto se refiere a las deudas que se contraen entre las personas mismas que intervienen en el juego, entre las que toman parte activa en él; jurídicamente, entonces, juego es ‘el entretenimiento acompañado de pacto que el ganancioso deba lucrarse con una suma a expensas del perdido, y cuando el juego es de azar, dicho pacto, del cual nace la deuda, adolece de objeto ilícito’***¹¹.

Por otro lado, y como se ha mencionado en líneas anteriores, es necesario recalcar que no solo hay objeto ilícito en las deudas contraídas en juego de azar (como lo indica la primera parte del Art. 1482), sino en el juego de azar como tal, de la manera en que ha sido conceptualmente delimitado, que se concluye por los siguientes dos fundamentos principales:

¹¹ Alessandri Besa, Arturo: *La nulidad y la rescisión en el derecho civil chileno*, Santiago, Editorial Jurídica, 2010, Tomo I, p. 158.

- (i) porque configura **una actividad que contraviene el Derecho Público Ecuatoriano** (art. 1478) o porque, en cualquier caso, **constituye un contrato prohibido por las leyes** (art. 1482, *in fine*). Y en ambos escenarios, las normas expresas que consagran esta contravención o prohibición están dadas por el Art. 1 del Decreto Supremo No. 130 (“*Quedan prohibidos los juegos de azar, o sea aquellos en que hay envite o se arriesga dinero o algo que lo valga, y la ganancia o pérdida depende única y exclusivamente de la suerte*”); y por el Art. 5 del Reglamento de la Ley de Venta de Bienes por Sorteo (“*(...) están prohibidos los juegos de azar, o sea aquéllos en que hay envite o se arriesga dinero o algo que le represente y la ganancia o pérdida dependa única y exclusivamente de la suerte (...)*”).

En el mismo sentido se ha pronunciado la doctrina. Así, el profesor CONTARDO GONZALEZ lo explica de la siguiente manera:

“(...) si se genera una deuda en un juego de azar, lo que se intenta prohibir más bien es que el acreedor no pueda cobrarla. Si se inicia una acción de cumplimiento, el juez podría declarar la nulidad de oficio si el vicio aparece de manifiesto en el acto o contrato. Sucederá, entonces, que el juez puede declarar la nulidad, y el acreedor no podrá obtener el cumplimiento de la obligación. También la norma se aplicaría al apostador que paga la deuda, y luego intente obtener la nulidad de la obligación y consecuente restitución, por cuanto en este caso no puede pedirla y le es vedado por el art. 1683, ya que sabe o debe saber el vicio que lo invalidaba. Y si un tercero con interés solicitar la nulidad (no lo puede hacer el acreedor por la misma razón anterior), no puede el deudor obtener restitución de lo pagado, toda vez que habría contraído una deuda sancionada con un objeto ilícito a sabiendas (art. 1468). Ahora bien, el juego de azar (prohibido) también adolece de objeto ilícito, pero no por el art. 1466, sino por el art. 1682¹², es decir, sería contrario al Derecho Público chileno. Como veremos a continuación, a las normas que los regulan debe calificárseles de Derecho Público fundamentalmente por dos razones. Una, porque están sancionadas penalmente las actividades de juegos de azar, aunque de ellos no se generen deudas y dos, es que hay toda una institucionalidad de Derecho Público que permite en casos limitados las apuestas de azar. Así, el que actúa fuera de los márgenes permitidos, contraviene el Derecho Público chileno”¹³.

Y el efecto de adolecer de objeto ilícito está dado con claridad por el Art. 1698: genera la nulidad absoluta del acto o contrato. Al respecto, seguimos la línea trazada por el profesor PARRAGUEZ que señala que “*la mayoría de los autores (...) destaca el rol sancionatorio de la nulidad en la medida que su consecuencia es finalmente la invalidación del negocio. Es lo que sostiene Claro Solar a la vista del artículo 1681 del Código civil chileno que se refiere a la omisión de los requisitos prescritos por la ley para ‘el valor del mismo acto o contrato.’ Valencia Zea es más explícito en este sentido y la*

¹² Equivalentes a nuestros 1482 y 1698, respectivamente.

¹³ Juan Ignacio Contardo González, ob. cit., pp. 206-207 (énfasis añadido).

define como ‘una sanción que se aplica a los negocios que no se ajustan a los requisitos que la ley ordena observar’, en tanto los Ospina expresan que: “la nulidad es la **descalificación que el propio legislador decreta cuando la llamada ley contractual o ley particular incurre en quebranto de normas de jerarquía superior**”¹⁴. El mismo autor, comentando el objeto ilícito configurado sobre la base hipotética de la contravención de normas, señala que ‘(…) No hay duda de que en los casos aludidos de los artículos 1477 y 1482 estamos ante negocios ilegales, pues un contrato lo es cuando infringe **‘una concreta ley prohibitiva o imperativa;**’ en tanto que la calificación de negocios ilícitos se reserva para aquellos en los que existe una **‘disconformidad del contenido del contrato con la moral social’**”¹⁵. En otra obra, el mismo autor ha simplificado la distinción entre negocios, actos o contratos ilícitos e ilegales: “(...) con el propósito de dejar zanjado este asunto en nuestro sistema civil, y aunque ello ofrezca un interés más teórico que práctico, parece necesario advertir que el artículo 1482 deja ver **que entre legalidad e ilicitud, más que una oposición, existe una relación de género a especie** donde el negocio ilícito es el género, que se evidencia en la frase Hay asimismo objeto ilícito en...; y el **negocio ilegal (contrato prohibido por las leyes) es una de las tantas especies de negocios ilícitos allí descritos**”¹⁶.

En todo caso, es claro que la consecuencia de la ilicitud civil de actos o contratos prohibidos por las leyes es la nulidad absoluta de los mismos.

- (ii) porque cualquier intento de considerar que únicamente adolece de objeto ilícito la deuda que se genera (y no el juego de azar como tal), que busque fundamentarse en el hecho de que la ley priva de la posibilidad de repetir a aquel que haya pagado voluntariamente lo perdido, **adolece de tres errores fundamentales:**

(a) confunde la regulación específica otorgada a ciertos juegos “lícitos” con las consecuencias que, por regla general, la norma civil le ha dado a los juegos de azar (que, *contrario sensu*, no son lícitos para el Código Civil). Así, el art. 2164 señala que “**sobre los juegos de azar se estará a lo dicho en el Art. 1482; y en los juegos y apuestas lícitos, a los artículos siguientes**”. Por su parte, el Art. 2165 establece varias reglas: (1) el juego y la apuesta no producen acción, sino solamente excepción; (2) el que gana no puede exigir el pago; y, (3) que, con todo, si paga el que pierde, no puede repetir lo pagado, a menos que se haya ganado con dolo. Sin embargo, es evidente que esas reglas específicas hacen referencia a aquellos juegos que no están prohibidos, esto es, que no adolecen de objeto ilícito y no se refiere, por consiguiente, a los juegos de azar, pues, respecto de estos últimos el art. 2164 ha dicho con claridad que se sujetan al art. 1482.

¹⁴ Luis Parraguez Ruiz, *Régimen Jurídico del Contrato*, Cevallos Editora Jurídica, Quito, 2023, p. 584 (énfasis añadido).

¹⁵ Parraguez, ob. cit. p. 525, énfasis añadido.

¹⁶ Luis Parraguez Ruiz: *Sobre la ilicitud del objeto en el caso del artículo 1487 del Código Civil*. *Iuris Dictio*. Año 10, Vol. 13, p. 126.

Es decir, era necesario que el Código Civil introdujera estas normas específicas respecto de juegos “lícitos” porque respecto de los prohibidos (los de azar) se deben aplicar las reglas generales sobre falta de acción, pago y no repetición (que ya analizaremos) que rigen para la generalidad de los casos de objeto o causa ilícitas. MEZA BARROS lo sintetiza con claridad: *“La ley distingue entre **juegos lícitos y juegos ilícitos o de azar. Entre los juegos lícitos, los hay en que predomina el esfuerzo o destreza corporal**, como el de armas, carreras a pie o a caballo y otros semejantes que, con tal de que no contravengan las leyes o reglamentos de policía. ‘producirán acción’ y son, por consiguiente, verdaderas obligaciones civiles. Y los hay en que predomina el esfuerzo o destreza intelectual. El art. 2260 dispone textualmente: ‘El que gana no puede exigir el pago. Pero si el que pierde, paga, no puede repetir lo pagado, a menos que se haya ganado con dolo’. Se produce, en este caso pues, el efecto fundamental de las obligaciones naturales, porque esta clase de juegos ‘no produce acción, sino solamente excepción’”*¹⁷;

(b) confunde la categorización “total” del acto o contrato en cuestión con solo uno de los efectos que se han sido materia de regulación específica en la ley. Así, la calificación jurídica del objeto de un acto o contrato como “ilícito” se deriva directamente de la confrontación de su contenido con determinadas hipótesis previstas en la norma civil (en este caso, la contravención al Derecho Público ecuatoriano o a la prohibición de celebración y ejecución de determinados contratos), las que, una vez cumplidas, originan una consecuencia principal y objetiva que es, como se ha visto ya, la nulidad absoluta del acto o contrato. Que, luego de ello (o en forma adicional), se deriven otros efectos “*inter partes*” (como son la falta de acción para exigir lo ganado o la falta de derecho a repetir lo pagado) no elimina la primaria consideración de que el acto o contrato es nulo ni sirve siquiera de posible justificación para pretender dotarlo de una mínima o incipiente validez. El hecho de que el ganador de un juego prohibido pueda quedarse con lo que el perdedor le ha pagado voluntariamente no convierte al juego de azar en civilmente permitido, su objeto no ha mutado. Como explica LOPEZ MAZA, *“(...) la privación de la posibilidad de reclamar la restitución de lo entregado no se funda en que la entrega fuera cumplimiento de una obligación natural, sino al revés, en que el reclamante debe ser sancionado y no se le puede admitir que alegue su propia conducta irregular para fundar en ella su pretensión”*¹⁸; y,

(c) olvida que ese mismo efecto concreto (la inexistencia de la posibilidad de repetir lo pagado) se produce en todos los casos en que se ha pagado una obligación que adolece de objeto o causa ilícitas y no solo en los casos específicamente regulados relativos al juego y apuesta. Así, el Art. 1484 establece categóricamente: *“No podrá repetirse lo que se ha dado o pagado*

¹⁷ Ramón Meza Barros: *Manual de Derecho Civil. De las Obligaciones*, Editorial Jurídica de Chile, Octava Edición, Santiago, 1994, pp. 59-60 (énfasis añadido).

¹⁸ Sebastián López Maza: *“El contrato de juego y apuesta en el ámbito civil. Editorial Aranzadi, Navarra, 2011, pp. 139-140 (énfasis añadido).*

por un **objeto o causa ilícita**, a sabiendas”. Al respecto, el profesor PARRAGUEZ RUIZ explica, con su usual claridad: “Por consiguiente la ilicitud del objeto es causa de nulidad absoluta del contrato como lo expresa el artículo 1698: “La nulidad producida por un objeto o causa ilícita |... | son nulidades absolutas”, con una **sanción adicional que hace más grave todavía esta ilicitud** y que está prevista en el artículo 1484, según el cual no puede repetirse ‘lo que se ha dado o pagado por un objeto o causa ilícita, a sabiendas.’ Esta última norma es una consecuencia más del vigor que tiene en nuestro sistema **la regla de que nadie puede aprovecharse de su propio dolo** (nemo auditur propriam turpitudinem allegans), pues **si el contratante sabía que celebraba un negocio con objeto ilícito es dolosa e inaceptable su pretensión de recuperar lo que dio o pagó en virtud de aquél**”¹⁹.

Una vez que fue abordada la ilicitud general (salvo las ya citadas excepciones normativas expresamente previstas) de los juegos de azar en el ámbito civil, corresponde analizarlos dentro del ámbito penal. Así, el artículo 236 del COIP, respecto de los casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, tipifica lo siguiente:

*“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”.

En relación con lo citado (y sin perjuicio de que este tema será analizado en un apartado independiente), debe señalarse que, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 07017, de 13 de diciembre de 2019, ante una consulta planteada también por la Junta de Beneficencia de Guayaquil, este organismo concluyó lo siguiente:

“3.- Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su Consulta se concluye que, por el principio de legalidad que rige en materia de infracciones penales, como garantía de los derechos de las personas la prohibición de establecer negocios dedicados a la realización de ‘juegos de azar’, resultante de la consulta popular de 7 de mayo de 2011 y el tipo penal contemplado en el artículo 236 del COIP, debe ser entendida en sentido literal, esto es referida a los negocios dedicados a la realización de juegos cuyos resultados se definen, en forma exclusiva, por la suerte. En consecuencia, dicha prohibición no se puede extender a actividades económicas no comprendidas expresamente en la ley penal y que, por el contrario, están reguladas por el ordenamiento jurídico y sujetas a la obtención de permisos y licencias de funcionamiento, que deben ser otorgadas

¹⁹ Luis Parraguez Ruiz, Régimen Jurídico del Contrato, Cevallos Editora Jurídica, Quito, 2023, p. 529 (énfasis añadido).

por las autoridades públicas competentes, como aquellas sujetas a LT y el COOTAD”.

De lo expuesto se observa que: i) históricamente, desde el siglo pasado, se encuentran prohibidos los juegos de azar, así lo establece el Decreto Supremo No. 130; y, más recientemente, con la expedición de la codificación de la Ley Ventas por Sorteo y su Reglamento se reitera dicha prohibición; ii) en la actualidad, mediante la consulta popular y referéndum de 2011, el pueblo ecuatoriano decidió de forma mayoritaria prohibir el establecimiento de negocios dedicados a los juegos de azar tales como casinos y salas de juegos, por lo tanto, todos aquellos establecimientos dedicados al juego de azar, tuvieron que cesar sus actividades; iii) adicionalmente, y en el ámbito estrictamente penal, el COIP sanciona el funcionamiento o establecimiento de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, que se realicen con afán de lucro; y, iv) la excepción que contemplan tanto el Decreto Supremo No. 130 como el Reglamento de la Ley de Ventas de Bienes por Sorteo es aplicable únicamente para la Lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y las rifas de juguetes y otros artículos que se exhiben en los días de fiesta cívica, navidad y año nuevo, siempre que estos últimos no fueren premios que representen dinero, y que cuenten con la autorización del Ministerio del Ramo.

2.2. Precisiones sobre pronunciamiento previo -

Como se ha indicado en líneas anteriores, mediante Oficio No. 12906, de 2 de septiembre de 2025, se absolvió una consulta formulada por el GAD del cantón Salinas, concluyendo esta Procuraduría que, **“con fundamento en el principio de legalidad que rige en materia de infracciones penales y que impiden la interpretación extensiva de la ley penal -como garantía de los derechos de las personas- (...) el artículo 236 del Código Orgánico Integral Penal sanciona a quienes, con fines de lucro, establezcan negocios dedicados a la realización de juegos de azar; y no a aquellos que lo hacen sin fines de lucro y con propósito de beneficencia pública (...) dicha prohibición no se puede extender a actividades económicas no comprendidas expresamente en la ley penal”**.

Como en varias partes del presente Oficio se ha indicado que los juegos de azar en el Ecuador constituyen, por regla general, una actividad de objeto ilícito en materia civil, sin importar si quien los organiza persigue o no fines de lucro, resulta necesario precisar si existe alguna contradicción entre lo mencionado en el Oficio No. 12906 y lo que se señala en este pronunciamiento.

Al respecto, se debe señalar que, como lo ha manifestado la doctrina y la jurisprudencia de manera uniforme, el hecho de que una determinada conducta o actividad no sea considerada como penalmente punible no necesariamente incide en su consideración como civilmente permitida, aceptada o protegida, pues ambas categorías normativas difieren sustancialmente en su naturaleza, alcance y finalidades. Así, el maestro español ALBALADEJO enfatizaba que **“ser un juego o apuesta civilmente prohibido o permitido, nada tiene que ver con que se trate de que el juego sea penalmente ilícito o lícito”**, añadiendo que cuando la ley habla de juegos o apuestas civilmente prohibidos se alude a que la ley **“no protege”** los contratos celebrados sobre ellos²⁰.

²⁰ Manuel Albaladejo: Derecho Civil, II, Volumen 2, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 1994, p. 368 (énfasis añadido).

En la misma línea se manifiesta la profesora ECHEVARRÍA RADA que señala: “Si se comparan los preceptos del Código Penal con los del Código Civil se deduce que el concepto penal de ilicitud del juego era más restringido que el civil, pues, para este último basta que sea de suerte, envite o azar, aunque no se juegue en público; **el ser un juego prohibido dependía, y sigue dependiendo, a efectos civiles, de la propia esencia del juego, cuyo resultado se hacía pender de la suerte o azar y no de que tales juegos estuvieran considerados penalmente como ilícitos.** En consecuencia, un juego de suerte, envite o azar que no enajenara exactamente en la norma punitiva del C. P. podía, sin embargo, quedar comprendido en el art. 1798 Cc., aplicable con independencia de que los juegos de azar se desarrollaran o no en las circunstancias determinantes del tipo delictivo”²¹. Incluso, con mayor énfasis, la misma autora dice, páginas más adelante, que: “(...) una cosa es que el juego sea penalmente lícito o ilícito, y otra distinta que sea un juego civilmente protegido o desprotegido. Son cuestiones éstas que están situadas en diferentes planos. **Aun siendo penalmente lícito, el juego estará civilmente desprotegido, si es de suerte, envite o azar, pues la razón de la falta de protección civil no radica en el hecho de que el juego sea delictivo, sino en su propia esencia, que hace depender su resultado de la suerte o del azar**”²².

Y la jurisprudencia ecuatoriana ha ido por el mismo sendero. De esta manera, la ex Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la entonces Corte Suprema de Justicia señaló: “El mismo hecho ilícito, entonces, puede constituir delito o cuasidelito y puede ser penal o civil. El delito o cuasidelito **es penal cuando el hecho ilícito está tipificado como infracción penal por la ley,** y es civil en los demás casos. Por lo común el delito es penal, puesto que el dolo o malicia es uno de los elementos constitutivos de la acción penal; sin embargo, **existen hechos dolosos que no están tipificados como infracciones por la ley penal, en cuyo caso, el hecho ilícito no obstante ser malicioso o doloso constituye únicamente delito civil** (...)”²³.

Incluso la propia normativa ha recogido esta distinción de categorías o planos normativos. Así, la Disposición General Única del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar señala, en su segundo y tercer incisos, lo siguiente:

“Las actividades de pronóstico deportivo no habilitan a la prestación de servicios de juegos de azar tales como casinos, bingos, loterías o apuestas en general, ya sea físicamente, por medios digitales o por cualquier otro medio, las cuales están prohibidas por el artículo 236 del Código Orgánico Integral Penal y por pronunciamiento popular en la pregunta 7 de la Consulta Popular celebrada el 7 de mayo de 2011.

El juego de azar sin fines de lucro está sujeto a lo previsto en el art. 236 del Código Orgánico Integral Penal y el Decreto Supremo Nro. 130 publicado en el Registro Oficial Nro. 57 del 03 de enero de 1938” (énfasis añadido).

²¹ Teresa Echeverría de Rada: “Los contratos de juego y apuesta”, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 1996, pp. 141-142 (énfasis añadido).

²² Echeverría, p. 148, énfasis añadido.

²³ Resolución No. 53-2000, publicada en el R. O. No. 66, 22 de abril de 2003 (énfasis añadido).

En definitiva, se precisa que el pronunciamiento contenido en el Oficio No. 12906 versó únicamente (como no podía ser de otra forma) sobre la materia específicamente consultada, que recaía en el alcance normativo del Art. 236 del COIP y la posibilidad de su aplicación a actividades económicas (organización de juegos de azar sin fines de lucro) distintas de las expresamente previstas en el tipo penal (organización de juegos de azar con fines de lucro).

El hecho de que se haya concluido en el Oficio No. 12906 que el establecer negocios dedicados a la realización de juegos de azar, sin fines de lucro, no se encuadra en la descripción típica del Art. 236 del COIP únicamente se limita a analizar el alcance estrictamente penal consultado y no guardaba ni podía guardar, por esa misma razón, ninguna relación con la licitud o ilicitud que, en el ámbito civil, pueden o no tener dichas actividades, lo que ha sido analizado en el presente pronunciamiento.

En este Oficio se concluye que la regla general (salvo las excepciones expresamente previstas en nuestro Ordenamiento Normativo) es que el establecimiento de negocios dedicados a la realización de juegos de azar constituye, en el ámbito civil, una actividad de objeto ilícito, sin importar si quien se dedica a tal actividad persigue o no un fin de lucro. Esta línea conceptual, que se refiere, insisto, al ámbito de la licitud civil, no se contrapone con el criterio vertido en el Oficio No. 12906 que tiene relación con el alcance de la sanción penal.

2.3. Naturaleza jurídica de la Junta de Beneficencia de Guayaquil. -

De acuerdo con el artículo 564 del CC vigente, que guarda completa concordancia con el artículo 531 del derogado Código Civil de 1860²⁴, se llama persona jurídica una *“persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente”*, las cuales son de dos especies: *“corporaciones, y fundaciones de beneficencia pública”*, existiendo personas jurídicas que participan de uno y otro carácter. No son personas jurídicas las fundaciones o corporaciones que *“no se hayan establecido en virtud de una ley, o que no hayan sido aprobadas por el Presidente de la República”*, según lo previsto en el artículo 565 del CC.

En ese sentido, por Decreto expedido por el Congreso Nacional, el 13 de agosto de 1887, publicado en el Diario Oficial “El Nacional” No. 232, se reformó la Ley de Régimen Municipal que estuvo vigente en ese año, y cuyo artículo 3 disponía: *“Los Concejos Municipales a cuyo cargo se encuentra la administración de Hospitales, Manicomios y Cementerios, podrán delegar a una Junta de Beneficencia, cuyas atribuciones y deberes se determinarán en un reglamento (...)”*. En atención a lo dispuesto, a través de una Ordenanza Municipal, de 13 de agosto de 1887, el Concejo Cantonal de Guayaquil creó la Junta de Beneficencia.

Por su parte, el artículo 1 del Estatuto Orgánico y Funcional de la Junta de Beneficencia de Guayaquil Codificado, emitido el 23 de noviembre de 2022 por la Junta General y aprobado por el Ministerio de Salud Pública mediante Acuerdo Ministerial No. 00100-2023, de 13 de marzo de 2023, define a la Junta como una *“corporación o persona jurídica de derecho privado, con finalidad social o pública, autónoma, reglada por las disposiciones del título XXX, del libro I del Código Civil”*, y reitera que la Junta *“Fue creada por Ordenanza*

²⁴ Código Civil 1860, emitido por la Cámara de Representantes, publicado el 01 de enero de 1860 y que comenzó a regir en 1861.

Municipal de 22 de diciembre de 1887, en virtud de la autorización contenida en la Ley de 13 de agosto del mismo año”.

De acuerdo con el artículo 6 del citado estatuto, la Junta de Beneficencia de Guayaquil tiene por objeto *“prestar servicios sociales y asistenciales prioritariamente a los más necesitados, en las ramas de la salud, educación, formación deportiva, atención de adultos mayores, a la niñez y adolescencia, cementerios y semejantes; y, labores de voluntariado; todo ello de conformidad con las necesidades sociales de la ciudad y del país”.*

De lo expuesto se observa que: i) según lo determinado por el Código Civil, las personas jurídicas pueden ser de dos especies: corporaciones, y fundaciones de beneficencia pública; y, ii) de acuerdo con su Estatuto Orgánico y Funcional, la Junta de Beneficencia de Guayaquil es una corporación o persona jurídica de derecho privado, con finalidad social o pública y autónoma, reglada por las disposiciones pertinentes del Código Civil.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta, esta Procuraduría coincide con el criterio de la entidad consultante²⁵ y, acogiéndolo, se emite el siguiente pronunciamiento: (i) de acuerdo con los artículos 1 y 2 del Decreto Supremo No. 130; 2 de la Ley de Venta de Bienes por Sorteo y 5 de su Reglamento; 1478, 1482, 2164 y 2165 del Código Civil y la Disposición General Única, incisos segundo y tercero, del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, los juegos de azar constituyen, por regla general, una actividad de objeto ilícito en materia civil, independientemente de que quien los organice persiga o no fines de lucro; (ii) a la presente fecha, las únicas excepciones normativas a la indicada ilicitud civil general de los juegos de azar son las previstas en la indicada Ley de Venta de Bienes por Sorteo y en el art. 2 del Decreto Supremo No. 130, que consagran dicho tratamiento excepcional a favor de la Lotería administrada por la Junta de Beneficencia de Guayaquil y para las rifas de juguetes y otros artículos que se exhiben en los días de fiestas cívicas, Navidad y Año Nuevo, siempre que estos últimos no fueren premios que representen dinero, para lo que obtendrán la autorización del Ministerio del Ramo; (iii) la incorporación de otras modalidades de juegos de azar o de beneficiarios adicionales que puedan configurar salvedades a la indicada ilicitud civil general requeriría de la expedición de una excepción normativa expresa.

En consideración a lo expuesto, se precisa que los pronunciamientos contenidos en los oficios números 07017, de 13 de diciembre de 2019 (sobre la delimitación conceptual de “juegos de azar”) y 12906, de 02 de septiembre de 2025 (respecto de que las actividades de juegos de azar sin fines de lucro no se encuadran en el art. 236 del COIP) mantienen su vigencia, pero, respecto de su alcance, se aclaran y complementan en función de lo dispuesto en el presente instrumento.

²⁵ Contenido en su Informe Jurídico, que señala: (i) **“Los juegos de azar son, por regla general, actividades de objeto ilícito en el ordenamiento jurídico civil ecuatoriano, conforme a los artículos 1478, 1482 1698, 2164 y 2165 del Código Civil, en concordancia con la prohibición general establecida en el Decreto Supremo Nro. 130 de 1937 y el mandato popular de la Consulta Popular de 7 de mayo de 2011. (...) Esta ilicitud civil opera con independencia de que quien organice el juego persiga o no fines de lucro...”**; y, (ii) **“En el Ecuador, las únicas habilitaciones legales vigentes son el Decreto Supremo Nro. 130 de 1937 —que exceptúa a la Lotería de la Junta de Beneficencia de Guayaquil— y la Ley de Ventas por Sorteo” (énfasis añadido).**

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO