

Quito, D.M. 21 de julio de 2021

CASO No. 34-17-IN

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia se analiza la constitucionalidad del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos a la luz del principio de legalidad en materia sancionatoria, en sus garantías de reserva legal y tipicidad, y el derecho a la seguridad jurídica. Luego del análisis se determina que la norma impugnada es inconstitucional al contener una remisión en blanco a los reglamentos para la determinación de las infracciones y por no cumplir el mínimo grado de precisión tipificante.

I. Antecedentes procesales

1. El 07 de julio de 2017, Patricio Sánchez Villagómez, en calidad de gerente general de la compañía de GAS (“**CONGAS S.A**”); Javier del Pozo Vallejo, Marcelo Mera Vázquez, Gabriela Salazar Galarraga y David Morales Palacios¹ presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos (“**LH**”), publicada en el Registro Oficial No. 711 de 15 de noviembre de 1978.
2. El 02 de octubre de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador: **(i)** admitió a trámite la causa, **(ii)** ordenó notificar a la Asamblea Nacional del Ecuador, al presidente de la república y al procurador general del Estado, **(iii)** solicitó a la Asamblea Nacional que remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada y **(iv)** ordenó que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso.
3. En un primer sorteo efectuado el 25 de octubre de 2017, su conocimiento correspondió al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo de 09 de julio de 2019, correspondió su sustanciación a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento y ordenó correr traslado a las partes procesales con fecha 23 de junio de 2021.

¹ Los cuatro accionantes restantes comparecieron por sus propios y personales derechos.

II. Competencia

5. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Norma respecto de la cual se demanda la inconstitucionalidad

6. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad del artículo 77 de la LH que establece:

“El incumplimiento de los contratos suscritos por el Estado ecuatoriano para la exploración y/o explotación de hidrocarburos, y/o la infracción de la Ley y/o de los reglamentos, que no produzcan efectos de caducidad, serán sancionados en la primera ocasión con una multa de hasta quinientas remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general; la segunda ocasión con multa de quinientas a un mil remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general; y, la tercera ocasión con multa de un mil a dos mil remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general, la misma que será impuesta por el Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero de forma motivada, utilizando criterios de valoración objetivos, como: gravedad de la infracción, negligencia, daño producido, alcance de la remediación, volumen de ventas, perjuicio al Estado y al consumidor y otros que se consideren pertinentes guardando proporcionalidad con la infracción, de conformidad con lo que se establezca en el Reglamento” (énfasis añadido).

IV. Pretensiones y fundamentos

4.1. Pretensión y fundamentos de la acción pública de inconstitucionalidad

7. Los legitimados activos alegan que la norma demandada es incompatible con los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del principio de tipicidad (art. 76. 3 CRE y 9 CADH) y reserva legal (art. 132 CRE y 2 PIDCP), la garantía de motivación (art. 76. 7. L. CRE), el principio de proporcionalidad (art. 76. 6 CRE), la igualdad y no discriminación (art. 11. 2 CRE y 24 CADH) y la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
8. Sostienen que el artículo 77 de la LH es contrario a los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica *“toda vez que las infracciones se reputan en forma general como toda infracción a cualquier Ley o reglamento sin establecer un catálogo (sic) de conductas antijurídicas y las sanciones que se prevén no son objeto de graduación alguna”*.
9. Añaden que la norma es incompatible con el principio de legalidad debido a que el artículo 77 de la LH omite hacer una definición legal de los ilícitos y de las sanciones,

y “permite que en materia de sanciones la norma se encuentre expresada en términos generales de tal manera que ningún particular pueda tener la certeza de cuales (sic) son las consecuencias jurídicas de realizar un determinado acto, dejando a discrecionalidad del Director de la ARCH el determinar qué actos resultan antijurídicos y (sic) cuales no, pudiendo aplicarse uno u otro criterio frente a situaciones similares e imponiéndose multas desproporcionadas a los administrados”.

10. Señalan que el artículo demandado es contrario al derecho de igualdad y no discriminación, puesto que la entidad pública al ejercer la facultad de sancionar a los administrados sin tener un catálogo de infracciones tipificado por la Asamblea Nacional podría, entonces, cambiar de criterio sin restricciones de ningún tipo.
11. Sostienen que, al aplicarse la norma demandada, el director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (“ARCH”)² tendría la competencia para imponer sanciones no solo por violaciones a la Ley de Hidrocarburos, sino a cualquier ley y a cualquier reglamento en base a su propio criterio y sin que exista un límite a su actuación. Esto a su criterio tendría como consecuencia que los particulares queden en una situación de vulnerabilidad, pues en cualquier momento pueden ser sancionados por una conducta que ni siquiera se encuentra tipificada.
12. Por último, argumentan que el artículo demandado, a más de facultar a la ARCH para aplicar las sanciones correspondientes, le faculta a tipificar infracciones y sanciones lo cual genera inestabilidad, inseguridad jurídica y deteriora de forma directa el principio de reserva legal.

4.2. Fundamentos de la Asamblea Nacional

13. El 27 de octubre de 2017, Carlos Julio Machado Vallejo, en su calidad de procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, José Serrano, presentó su informe de descargo defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.
14. Argumentó que la norma demandada regula claramente las infracciones y precisa las sanciones administrativas establecidas en ese mismo artículo y el artículo 17 de su respectivo reglamento, así como que “no hay incertidumbre en su aplicación, ni tampoco contraviene derechos y principios amparados por nuestra Constitución; por el contrario, establece claramente los rangos y parámetros con los que se aplicará las sanciones que correspondan”.
15. Aseveró que cumple con el procedimiento de formación establecido por la Constitución y la ley y que tal como consta en el “Registro Oficial No. 711, la Ley de Hidrocarburos, es publicada el 15 de noviembre de 1978. Ley que hasta la fecha ha

² El Decreto Ejecutivo No. 1036 de 06 de mayo de 2020 estableció la fusión de la Agencia de Regulación y Control Minero, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y la Agencia de Regulación y Control Eléctrico en una sola entidad denominada: Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No renovables.

sufrido algunas modificaciones". En tal sentido, precisó las modificaciones del artículo 77 de la LH³.

16. Por último, indicó que la demanda en cuestión *"es improcedente y no puede ser admitida"* dado que la norma demandada ya no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico. En ese sentido, señaló que la norma demandada no existe y que *"no es procedente alegar una inconstitucionalidad en las condiciones en las que propone el accionante"*.

4.3. Fundamentos de la Presidencia de la República

17. El 25 de octubre de 2017, Johana Pesantez Benítez, en ese entonces secretaria general jurídica de la presidencia y delegada del presidente de la república, presentó informe en el cual explicó que toda la materia legal está reservada a la ley formal y describió a detalle el proceso sancionatorio tramitado ante la ARCH.
18. Alegó también, que no existen pruebas de la inconstitucionalidad de la norma demandada *"sino que los accionantes equivocan la vía constitucional y buscan obtener tiempo necesario para no cumplir con las sanciones que les fueron impuestas durante el 2015"*.

4.4. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado

19. El 27 de octubre de 2017, Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del entonces procurador general del Estado, presentó un informe de descargo defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.
20. Respecto del principio de reserva legal, citó la sentencia No. 009-17-SIN-CC, referente a que para que la tipificación de las infracciones administrativas vía reglamento no vulnere el principio de reserva legal debe haber una remisión o autorización normativa a favor de la administración. Aplicó dicho precedente al artículo 77 de la LH y señaló que ésta *"remite y autoriza la potestad administrativa sancionatoria del Director de la ARCH [...] adicionalmente, establece una graduación en la imposición de las sanciones, según se trate de la primera, segunda o tercera ocasión que se viola (Sic) Ley y los reglamentos"*.
21. Argumentó que no es atribución de la ARCH establecer infracciones y sanciones a través de un reglamento *"sino que su potestad sancionadora surge de la Constitución y de la Ley, y es ésta última la que le ha conferido la facultad de establecer e imponer sanciones"*.

³ De conformidad con el informe de la Asamblea Nacional el artículo 77 sufrió las siguientes modificaciones: (i) Es sustituido por el artículo 24 de la Ley No. 45 (Registro Oficial No. 283 de 26 de septiembre de 1989) (ii) Es reformado por el artículo 38 de la Ley No. 000 (Registro Oficial suplemento No. 144 de 18 de agosto de 2000), (iii) Es sustituido por la ley No. 85 (Registro Oficial suplemento No. 170 de 14 de septiembre de 2007) y (iv) Es reformado por la ley No. 0 (Registro Oficial suplemento No. 244 de 27 de julio de 2010).

22. Finalmente, agregó que las infracciones y sanciones están contenidas en la propia Ley de Hidrocarburos y que, consecuentemente, la base jurídica de la potestad sancionadora es una ley formal.

V. Análisis constitucional

5.1. Consideración previa

23. En virtud de la alegación de la Asamblea Nacional respecto a que la norma publicada en el Registro Oficial No. 711 de 15 de noviembre de 1978 no “*existe en el ordenamiento jurídico*”, corresponde a esta Corte verificar su efectiva vigencia, previo a realizar el análisis sobre su constitucionalidad.
24. Así, de la revisión de la demanda, esta Corte encuentra que el accionante incurrió en un error al momento de establecer la numeración del Registro Oficial en el que habría sido publicada la norma que impugna mediante la presente acción. Pese a que el accionante, efectivamente, impugna la norma vigente con su última reforma (Suplemento RO No. 244 de 27 de julio de 2010)⁴, señaló el número de Registro Oficial en el que se incorporó la primera versión de la norma (RO No. 711 de 15 de noviembre de 1978). En consecuencia, se evidencia que la norma impugnada por los accionantes no ha sufrido modificaciones y se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico, siendo procedente entonces continuar con el control constitucional de la misma.

5.2. Control de constitucionalidad por el fondo

25. En función de los argumentos expuestos, se advierte que estos se resumen en que el artículo 77 de la LH: (i) es incompatible con los principios de legalidad, tipicidad, seguridad jurídica y reserva legal en virtud de que autoriza a que el director de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables tipifique infracciones cuando aquellas deberían ser únicamente establecidas por ley; y, (ii) que la norma acusada de inconstitucional transgrede los preceptos constitucionales antes enunciados dado que no contiene un catálogo taxativo de infracciones a las que se le pueda subsumir la sanción prevista en el artículo demandado.
26. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al principio de proporcionalidad y al derecho a la igualdad, este Organismo encuentra que en realidad, las alegaciones de los accionantes se centran y dirigen a la vulneración de los

⁴ En el artículo 14 de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos se sustituyó del artículo del cuestión, únicamente, la frase “*El incumplimiento de los contratos suscritos por el Estado ecuatoriano para la exploración y/o explotación de hidrocarburos que no produzca efectos de caducidad, ni infracción de la Ley o de los reglamentos, será sancionado*” por la frase “*El incumplimiento de los contratos suscritos por el Estado ecuatoriano para la exploración y/o explotación de hidrocarburos, y/o la infracción de la Ley y/o de los reglamentos, que no produzcan efectos de caducidad, serán sancionados*”.

principios de legalidad, tipicidad y reserva legal; por lo que se analizará la presunta incompatibilidad de la norma, exclusivamente, a través de ellos.

5.2.1. Sobre los principios de legalidad en materia sancionatoria, tipicidad y reserva de ley:

27. Como ya quedó establecido en los antecedentes de la presente sentencia, los legitimados activos sostienen que el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos es contrario al principio de reserva de ley en materia sancionatoria, pues:

“la ARCH solamente se encuentra facultada para APLICAR las multas y sanciones, mas NO para TIPIFICAR las infracciones y sanciones que se imponen al realizarse una conducta antijurídica, puesto que, esta atribución solamente puede ser ejercida por la Asamblea Nacional. Permitir que lo que dispone el Art. 77 de la Ley de Hidrocarburos confiera atribuciones a funcionarios de otras funciones del Estado, en este caso al Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero para que no solo aplique las sanciones, sino que además para que interprete cuales son infracciones en función de la imprecisión y generalidad contemplada en los Art. 11 y 77 de la Ley de Hidrocarburos resulta inconcebible, genera inestabilidad, inseguridad jurídica y deteriora de forma directa el principio base de legitimidad de las funciones del Estado y el principio de reserva de Ley en el Ecuador” (énfasis añadido).

28. Además, estiman que es contrario al principio de tipicidad, puesto que:

“las infracciones se reputan en forma general como toda infracción a cualquier Ley o reglamento sin establecer un catálogo de conductas antijurídicas (...), es decir, arbitrariamente, se permite que en materia de sanciones la norma se encuentre expresada en términos generales de tal manera que ningún particular pueda tener la certeza de cuáles son las consecuencias jurídicas de realizar un determinado acto, dejando a discrecionalidad del Director de la ARCH el determinar qué actos resultan antijurídicos y cuáles no, pudiendo aplicarse uno u otro criterio frente situaciones similares e imponiéndose multas desproporcionadas a los administrados. Además de que tal y como se presenta el texto del Art. 77 de la Ley de Hidrocarburos, el Director tendría competencia para imponer sanciones no solo por violaciones a la Ley de Hidrocarburos, sino a cualquier ley y a cualquier reglamento en base a su propio criterio y sin que exista un límite a su actuación, dejando a los particulares en una situación de vulnerabilidad manifiesta pues en cualquier momento pueden ser sancionados por una conducta que ni siquiera se encuentra tipificada y deberán atenerse a las consecuencias que les sean impuestas” (énfasis añadido).

29. Analizada la norma impugnada, esta Corte Constitucional observa que esta: (i) establece como infracciones administrativas no solo el incumplimiento de contratos para la exploración y/o explotación de hidrocarburos, sino cualquier “infracción de la Ley y/o de los reglamentos” que no se le asigne el efecto de caducidad; (ii) las sanciones consistentes en multas cuya gravedad depende de la reiteración de la infracción y en la que en cada escala existe un rango de valores; y, (iii) que la determinación de la multa corresponde al Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, bajo ciertos criterios como “gravedad de la infracción,

*negligencia, daño producido, alcance de la remediación, volumen de ventas, perjuicio al Estado y al consumidor y otros que se consideren pertinentes guardando proporcionalidad con la infracción”.*⁵

30. El artículo 76 numeral 3 de la CRE reconoce al principio de legalidad en materia sancionatoria en los siguientes términos:

“nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley”.

31. Así, la CRE en su artículo 76 numeral 3 consagra al principio de legalidad en materia sancionatoria dentro del derecho al debido proceso. En este sentido, el principio de legalidad sancionatoria constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole, cuyo objetivo es tutelar a las personas a través de una doble garantía que articula su contenido de la siguiente forma:

(i) Por un lado, la **reserva de ley** que es de carácter formal y constituye una garantía relacionada al rango necesario que deben tener las normas que tipifican y sancionan infracciones. En tal sentido, la garantía de reserva de ley no se encuentra únicamente prevista por la Constitución, a propósito del derecho al debido proceso, sino que también encuentra sustento constitucional en el artículo 132 numeral 2 de la CRE que dispone que *“se requerirá de ley [para] (...) Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”.*

(ii) Por otra parte, el **principio o mandato de tipicidad** que es de carácter material y constituye una garantía de las personas que exige la *predeterminación normativa* de las conductas que sean consideradas ilícitas y sus sanciones correspondientes. En tal sentido, el principio de tipicidad dota de previsibilidad y certeza mediante la exigencia de normas jurídicas previas (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente nivel de certeza las infracciones y su respectiva sanción (*lex certa*), por lo que este principio se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a la seguridad jurídica.

⁵ El artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos establece: *“El incumplimiento de los contratos suscritos por el Estado ecuatoriano para la exploración y/o explotación de hidrocarburos, y/o la infracción de la Ley y/o de los reglamentos, que no produzcan efectos de caducidad, serán sancionados en la primera ocasión con una multa de hasta quinientas remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general; la segunda ocasión con multa de quinientas a un mil remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general; y, la tercera ocasión con multa de un mil a dos mil remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general, la misma que será impuesta por el Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero de forma motivada, utilizando criterios de valoración objetivos, como: gravedad de la infracción, negligencia, daño producido, alcance de la remediación, volumen de ventas, perjuicio al Estado y al consumidor y otros que se consideren pertinentes guardando proporcionalidad con la infracción, de conformidad con lo que se establezca en el Reglamento”* (énfasis añadido).

32. En primer lugar, respecto del principio de reserva de ley, como ya lo ha reconocido esta Corte previamente, este implica que ciertas materias sean establecidas por la Asamblea Nacional como órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido⁶. De esta manera, la reserva de ley garantiza que la regulación y las limitaciones a las distintas esferas de libertad de las personas sean adoptadas por el legislador como representante del pueblo mediante el proceso legislativo y la deliberación pública y no por otros órganos con potestad normativa.
33. Así, el artículo 132 numeral 2 de la CRE, en concordancia con el 76 numeral 3 de la CRE, ha establecido una reserva de ley en infracciones y sanciones de distinta índole. No obstante, esto no implica que en todas las esferas del *ius puniendi*, como el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, el principio de legalidad rija con la misma intensidad en cuanto a la reserva de ley y a la concreción de infracciones y sanciones, pues entre ellas existen diferencias cualitativas derivadas de los fines que cada una persigue y la propia materia a la que hacen referencia.
34. En decisiones anteriores, la Corte Constitucional ha establecido:
- “la potestad sancionadora administrativa se diferencia de la potestad punitiva penal, respecto de los fines que persiguen, lo que en general guarda directa relación con los bienes jurídicos que se precautelan. Esto por cuanto, las sanciones administrativas buscan controlar el adecuado funcionamiento de la administración pública, en tanto que, las sanciones penales garantizan el orden social”⁷.*
35. Es así que, por la naturaleza de las relaciones administrativas, excede las posibilidades del legislador la regulación exhaustiva de todos los aspectos relacionados a las infracciones y sanciones administrativas. De esta manera, en el derecho administrativo sancionador, la reserva de ley permite la colaboración reglamentaria a fin de que ciertos aspectos de las infracciones administrativas puedan encontrar un mayor nivel de concreción reglamentaria que disminuya la arbitrariedad en su aplicación. De ahí que en materia administrativa la colaboración reglamentaria en la configuración de las distintas infracciones y sanciones no supone una excepción a la reserva de ley⁸, sino que permite concretizar la legalidad material.
36. No obstante, esto no implica que toda colaboración reglamentaria en materia de infracciones y sanciones administrativas sea compatible con la Constitución, pues el reglamento ciertamente puede colaborar, pero no sustituir la labor que el constituyente ha reservado para el legislador. En consecuencia, la participación del reglamento debe respetar ciertos límites constitucionales, pues de lo contrario existiría una deslegalización inconstitucional de la materia reservada.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 33-20-IN/21, 05 de mayo de 2021, párr. 62.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 004-17-SIN-CC, 08 de marzo de 2017.

⁸ Alejandro Nieto. Derecho Administrativo Sancionador. Tecnos: Madrid, 2018, p. 227.

37. En decisiones previas, esta Corte ha establecido como límite que *“para que la tipificación de las infracciones administrativas vía reglamento, no vulnere el principio de reserva legal, debe haber una remisión o autorización normativa a favor de la administración”*⁹. Sin embargo, aquello no es suficiente, pues la reserva de ley en materia de infracciones y sanciones administrativas exige que el legislador, en su remisión o autorización normativa, mínimamente, delimite sus elementos esenciales o el núcleo básico calificado como ilícito. Así, en caso de requerir la colaboración reglamentaria, es preciso que en la ley no solo exista una simple y expresa habilitación o remisión a la potestad reglamentaria, sino que el legislador debe ofrecer las instrucciones o pautas suficientes para que el reglamento pueda colaborar concretando el contenido establecido en la ley y no suplantar su actividad tipificadora.

38. Al respecto, el Tribunal Constitucional de España ha determinado que:

*“habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva. Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre -como se dijo en el fundamento jurídico 4.º de la STC 83/1984, de 24 de julio- que estas remisiones «sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», de tal modo que no se llegue a «una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir»*¹⁰.

39. En el presente caso, como ha quedado anotado, el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, al momento de configurar las conductas típicas a sancionar, establece una remisión a las infracciones de *“los reglamentos”*, estableciendo únicamente como

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 009-17-SIN-CC, 12 de abril de 2017, p. 17.

¹⁰ Tribunal Constitucional de España. STC 99/1987, de 11 de junio de 1987 y STC 83/1984, de 24 de julio.

En la STC 60/2000, de 2 de marzo, el Tribunal Constitucional de España estableció que *“es doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, y 133/1999, de 15 de julio, FJ 2, entre otras) que el art. 25.1 CE reserva a la Ley la tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas, y que al Reglamento puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley. (...) en materia de tipificación de infracciones, el art. 25.1 CE prohíbe la remisión de la Ley al Reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia Ley (entre otras, SSTC 42/1987, FJ 2; 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10.b; 116/1999, de 17 de junio, FJ 16). 6. 7”*.

criterio delimitador que debe tratarse de conductas que “*que no produzcan efectos de caducidad*”.

40. La Procuraduría General del Estado sostiene que la remisión contenida en la norma impugnada no es contraria a la reserva de ley en materia de infracciones y sanciones administrativas, pues no implica “*que el Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero pueda establecer infracciones y sanciones a través de un Reglamento (...), sino que su potestad sancionadora surge de la Constitución y de la Ley, y es esta última la que le ha conferido la facultad de establecer e imponer sanciones*”.
41. No obstante, de la revisión del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos esta Corte observa que, en cuanto a las infracciones, únicamente existe una remisión a ‘los reglamentos’ sin que exista una mínima delimitación sobre el núcleo básico o los elementos esenciales de las infracciones que con su expedición el legislador pretende sancionar, pues esta particular remisión delega a los órganos con potestad reglamentaria la absoluta definición de las infracciones administrativas sancionables y no ofrece ninguna pauta o directriz sobre la forma en la que estos deben colaborar con el legislador.
42. Si bien la norma impugnada incorpora un criterio de tipificación residual sobre las infracciones reglamentarias que ‘no produzcan efectos de caducidad’, su remisión absolutamente en blanco a las conductas prohibidas por los reglamentos permite que la potestad reglamentaria pueda discrecionalmente crear *ex novo* cualquier infracción administrativa¹¹, sin ningún límite a su contenido y sin la misma legitimidad democrática que el debate legislativo impregna sobre la ley¹².
43. Por lo que, esta Corte Constitucional considera que la remisión del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos completamente en blanco a los reglamentos sobre la materia reservada es incompatible con la reserva de ley establecida por los artículos 132 numeral 2 y 76 numeral 3 de la Constitución.
44. Por otra parte, en cuanto al principio de tipicidad, es preciso señalar que, cuando se trata de infracciones administrativas, también ocurre que el nivel de precisión constitucionalmente exigido a las infracciones administrativas no alcanza el mismo nivel que el principio de legalidad exige al derecho penal al momento de configurar

¹¹ En decisiones anteriores, esta Corte Constitucional del Ecuador precisamente ha considerado inconstitucional que el Reglamento a la Ley Orgánica de Comunicación, sin remisión expresa, haya establecido “*una omisión susceptible de una medida que podría constituirse en una sanción administrativa no contemplada en la ley*” y que “*hace extensiva una sanción prevista en la LOC para infracciones que no tengan expresamente una sanción*”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021.

¹² Al respecto, el Tribunal Constitucional de España en la STC 341/1993, de 18 de noviembre, ha establecido “*en modo alguno puede la ley habilitar o remitir al reglamento para la configuración ex novo de obligaciones o prohibiciones cuya contravención dé origen a una infracción sancionable. Una tal remisión a normas infralegales para la configuración incondicionada de supuestos de infracción no es, vale repetir, conciliable con lo dispuesto en el art. 25.1 de la Constitución*”.

uno de sus tipos. En tal sentido, en la sentencia No. 3-19-CN/20 esta Corte Constitucional ha determinado:

“[C]omo lo reconoce la jurisprudencia comparada y la doctrina, es frecuente hallar en todas las legislaciones normas disciplinarias con tipificaciones sancionatorias abiertas. Esto es, normas en las que se enuncia un tipo de conducta de forma más amplia o general que en un tipo penal, de manera que quien juzga la falta disciplinaria debe recurrir a una interpretación sistemática que permita completar dicha descripción y aplicarla a un caso concreto. Ello se debe a que sería normativamente imposible desarrollar un catálogo taxativo y detallado de todas las conductas específicas posibles que implican un incumplimiento de funciones y deberes por parte de los servidores públicos. No se puede, por tanto, pretender que las faltas disciplinarias sean descritas con la misma precisión de los tipos penales. Por tal razón, la tipicidad en el Derecho administrativo sancionador y en el Derecho disciplinario es menos rígida que en el Derecho penal” (énfasis añadido)¹³.

45. En tal sentido, por su propia naturaleza, el legislador no siempre puede tipificar en una única norma todas las infracciones y sanciones administrativas y, por tanto, para su concreción puede existir una tipificación indirecta en la que se remita a otra sección del mismo cuerpo normativo, a otra ley o, incluso, como se ha mencionado, a su concreción mediante un reglamento. Así, el legislador puede remitirse a otras normas sin necesidad de volver a reiterarlas, como criterio de economía y técnica legislativa al momento de configurar las distintas infracciones y sanciones administrativas.
46. De ahí que, en el derecho administrativo sancionador, la sola circunstancia de que una infracción administrativa no se encuentre completamente tipificada en la misma norma, no es por sí misma contraria al mandato de tipicidad, pues las exigencias de certeza y previsibilidad se garantizan precisamente por la determinación de sus distintos elementos. En tal sentido, esta Corte ha establecido que algunos de los elementos que ayudan a especificar el principio de legalidad son *“la gravedad de la falta, la determinación clara de la sanción, la identificación de los sujetos activos de la infracción, el grado de culpabilidad y el debido proceso disciplinario”*¹⁴.
47. Sin embargo, aunque la tipificación indirecta no sea por sí misma incompatible con la Constitución, esto no implica que no existan significativas limitaciones constitucionales al momento de configurar las distintas infracciones administrativas, pues el mandato de tipicidad exige un mínimo grado de precisión tipificante que imposibilita la configuración de infracciones excesivamente abiertas o vagas que dejen al arbitrio del aplicador la determinación de las conductas y sus respectivas sanciones. En tal sentido, para efectos de que la infracción administrativa cumpla con el principio de tipicidad, el tipo debe cumplir el requisito de suficiencia mediante la mínima descripción de sus elementos esenciales.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párrs. 40 y 41.

¹⁴ *Id.*, párr. 46.

48. Precisamente esta Corte Constitucional, en decisiones anteriores, ha establecido que:

“[e]n todos los casos, la infracción debe constar en una ley previa y la apertura del tipo no debe ser tal que deje a la arbitrariedad de quien aplica la norma la determinación de la conducta sancionable, pues ello además generaría una incertidumbre violatoria de la seguridad jurídica”¹⁵.

49. En el presente caso, no es inconstitucional *per se* que no exista “un catálogo de conductas antijurídicas”, pues la tipificación indirecta no es automáticamente contraria al mandato de tipicidad y constituye un criterio de economía legislativa. No obstante, resulta claro para esta Corte Constitucional que la tipificación contenida en el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos es excesivamente amplia, incluso para el derecho administrativo sancionador, pues tiene tal nivel de apertura que deja a la completa discrecionalidad del Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífera la determinación de la conducta sancionable.

50. Al respecto, esta Corte efectivamente reconoce que, en los casos de tipificación indirecta, la determinación de si la infracción cumple el mínimo grado de precisión tipificante corresponde a un análisis particular que también tome en consideración la norma remitida en donde conste la conducta reprochable. No obstante, en el presente caso, la norma impugnada no se remite únicamente a las infracciones previstas en la Ley de Hidrocarburos o su reglamento, sino que tipifica indirectamente cualquier infracción de cualquier “Ley” y de cualquiera de los “reglamentos”, sin que exista ningún tipo de delimitación sobre su materia o el núcleo de las infracciones a las que se refiere, más allá del criterio de residualidad mencionado anteriormente.

51. De esta manera, la amplitud del artículo 77 puede ocasionar que el verdadero alcance de la norma sea interpretado discrecional y extensivamente en perjuicio de los derechos y libertades, o ampliado a supuestos de hecho sobre los cuales no existe claridad en la aplicación de la norma.

52. Por lo que, la notoria amplitud y vaguedad de esta tipificación indirecta incumple las exigencias mínimas del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador, atentando contra el artículo 76 numeral 3 de la CRE. Además, al impedir que los administrados puedan tener certeza y previsibilidad respecto de la predeterminación normativa sancionatoria, es contrario también al derecho a la seguridad jurídica que, como lo ha reconocido esta Corte, pretende que el individuo cuente “con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas de juego que le serán aplicadas”¹⁶. Así, no existiría seguridad jurídica si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente a los ciudadanos (*lex certa*)¹⁷.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párr. 41 y 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 79.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019.

¹⁷ Sobre la relación entre seguridad jurídica y el principio de tipicidad *vid.* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-14-SIN-CC, 17 de septiembre de 2014, p. 92.

53. Es por estas razones que esta Corte Constitucional considera que la remisión a las infracciones contenidas en la “Ley” y los “reglamentos” por parte del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos es contraria a la reserva de ley, al principio de tipicidad y a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 numeral 3, 132 numeral 2 y 82 de la CRE.
54. Ahora bien, a fin de garantizar la permanencia de la disposición en el ordenamiento jurídico y considerando que la declaratoria de inconstitucionalidad es de ultima *ratio*, esta Corte observa que es posible realizar una interpretación que resulte conforme a las exigencias de certeza y previsibilidad del principio de tipicidad y seguridad jurídica. Así, a consideración de esta Corte, la actual remisión del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos a las infracciones contenidas en la “Ley” será constitucional siempre y cuando esta sea interpretada como una tipificación indirecta, exclusivamente, de aquellas infracciones que no produzcan efectos de caducidad y que se encuentran contenidas en la Ley de Hidrocarburos. De esta manera, esta interpretación es compatible con las exigencias del principio de tipicidad y seguridad jurídica al dotar de certeza y previsibilidad a las sanciones administrativas.
55. No obstante, no es posible realizar una interpretación similar respecto de la remisión del artículo 77 de la LH a los “reglamentos”, al implícitamente permitir la creación de infracciones administrativas *ex novo* por parte de la potestad reglamentaria sin ningún tipo de delimitación. Como ha quedado anotado, la vaguedad en la tipificación indirecta de las infracciones previstas en cualquiera de los reglamentos supone una remisión insuficiente para que el reglamento colabore con la ley. Por lo que corresponde declarar su inconstitucionalidad.
56. En función de las consideraciones expuestas, esta Corte Constitucional encuentra que la frase contenida en el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos “y/o de los reglamentos” es contraria a la reserva de ley, al principio de tipicidad y a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 numeral 3, 132 numeral 2 y 82 de la CRE.¹⁸

VI. 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. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos en la frase “y/o de los reglamentos”.

¹⁸ Conforme establece el artículo 95 de la LOGJCC, la presente sentencia tiene “efectos generales hacia el futuro”, por lo que ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la frase declarada inconstitucional en los términos en los que esta Corte se ha pronunciado de conformidad al artículo 96 numeral 1 de la LOGJCC.

2. Declarar que la frase “*y/o la infracción de la Ley*” contenida en el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos es constitucional, siempre y cuando se realice la interpretación conforme establecida en el párrafo 54 de la presente sentencia.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 21 de julio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL