Quito, D.M., 12 de abril de 2023

CASO No. 1-18-IO

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

SENTENCIA No. 1-18-IO/23

Tema: En la presente sentencia se analiza la acción pública de inconstitucionalidad por omisión relativa presentada por los señores Luis Antonio Collaguazo Lara, Jorge Efrén Aldás Acosta y Manuel Alejandro Sagal Ortega, en calidad de presidente, vicepresidente y tesorero, respectivamente, de la Asociación "Va por ti Trabajador Petrolero", contra el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos, así como contra el artículo 64 numeral 3 y la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. La Corte Constitucional desestima la acción, al evidenciar que las normas constitucionales demandadas no son objeto de pronunciamiento vía acción de inconstitucionalidad por omisión.

I. Antecedentes

1. El 12 de julio de 2018, los señores Luis Antonio Collaguazo Lara, Jorge Efrén Aldás Acosta y Manuel Alejandro Sagal Ortega, en calidad de presidente, vicepresidente y tesorero, respectivamente, de la Asociación "Va por ti Trabajador Petrolero" ("**accionantes**"), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por omisión relativa en contra del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos, así como contra el artículo 64 numeral 3 y la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica ("**normas impugnadas**").

2. Esta acción fue admitida a trámite el 17 de abril de 2019, por la Sala de Admisión conformada por el juez sustanciador Enrique Herrería Bonnet y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín. La Sala otorgó el término de quince días a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado para que se pronuncien sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas. Así también, otorgó a la Asamblea Nacional el mismo término para que remita los informes y demás documentos que dieron origen a dichas disposiciones.

3. El 13 de mayo de 2019, la señora María Belén Rocha Díaz, en calidad de secretaria general de la Asamblea Nacional, remitió las actas de las sesiones del Pleno Nº. 136A y 136B de 16 y 17 de noviembre de 2011, en las que se discutió la Ley de Fomento

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, que reformó, entre otras normas, la Ley de Hidrocarburos.

4. El 21 de mayo de 2019, el señor Marco Proaño Durán, en calidad de director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado ("**PGE**" o "**Procuraduría**"), señaló casillero para recibir notificaciones.

5. El 22 de mayo de 2019, Johanna Pesántez Benítez, en calidad de secretaria general jurídica de la Presidencia de la República, presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas.

6. El 23 de julio de 2019, Santiago Salazar Armijos, en calidad de procurador judicial de César Litardo Caicedo, presidente de la Asamblea Nacional, presentó un escrito pronunciándose sobre la acción incoada.

7. El 1 de octubre de 2019, los accionantes presentaron un escrito solicitando que se convoque a audiencia y se priorice la tramitación de la causa.

8. El 16 de agosto de 2021, las señoras Mery Tadeo Gonzalón y Silvia Pozo Trujillo, en sus calidades de directora nacional del mecanismo de protección de derechos de las personas trabajadoras y jubiladas de la Defensoría del Pueblo y especialista tutelar de la referida dirección, respectivamente, comparecieron en calidad de *amicus curiae*.

9. Mediante escritos presentados el 1 de febrero, 24 de marzo, 31 de octubre y 17 de noviembre de 2022, los accionantes insistieron por la resolución de la causa.

10. El 16 de febrero de 2023, la señora Maritza Guadalupe López Shugulí, por sus propios derechos, compareció en calidad de *amicus curiae*.

11. El 24 de febrero de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y negó el pedido de audiencia, al no considerarlo necesario.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad por omisión de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**" o "**Constitución**"), en concordancia con los artículos 191 numerales 2, literal a) y 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

III. Normas impugnadas

13. La acción de inconstitucionalidad por omisión se presentó contra el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos, así como contra el artículo 64 numeral 3 y la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica que, en su tenor literal, prescriben:

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Normas impugnadas
Ley de Hidrocarburos **Art. 94.-** Participación Laboral.- En el caso de los trabajadores vinculados a la actividad hidrocarburífera, éstos recibirán el 3% del porcentaje de utilidades y el 12% restante será pagado al Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que lo destinarán a proyectos de inversión social y de desarrollo territorial en las áreas en donde se lleven a cabo actividades hidrocarburíferas. Dichos proyectos deberán ser armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo. Si la explotación hidrocarburífera se produce en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los recursos económicos citados en el primer inciso correspondientes al 12% de las utilidades financiarán al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y serán invertidos y asignados de conformidad a lo dispuesto en la Ley que la rige. Las inversiones que realicen los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán ser canalizadas a través del Banco del Estado para que efectúe los desembolsos correspondientes.[1]
Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica **Art. 64.-** Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Además de los recursos del Fondo para el Desarrollo Integral Amazónico establecidos en la presente Ley, se crea el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, que se financiará con las siguientes asignaciones: 3. El doce por ciento (12%) de las utilidades de la actividad hidrocarburífera generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica de conformidad a la Ley de Hidrocarburos; **DISPOSICIÓN REFORMATORIA OCTAVA:** En la Ley de Hidrocarburos en el artículo 94 a partir de su segundo inciso agréguese uno que diga: "Si la explotación hidrocarburífera se produce en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los recursos económicos citados en el primer inciso correspondientes al 12% de las utilidades financiarán al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial

[1] Dicha norma ingresó al ordenamiento jurídico a través de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, aprobada con calidad de urgente en materia económica y publicada en el Registro Oficial Suplemento Nº. 244 de 27 de julio de 2010. Posteriormente, fue modificada por la Disposición Reformatoria Primera de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, publicada en el Registro Oficial Suplemento Nº. 583 de 24 de noviembre de 2011 y por la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, publicada en el Registro Oficial Suplemento Nº. 245 de 21 de mayo de 2018.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Amazónica y serán invertidos y asignados de conformidad a lo dispuesto en la Ley que la rige".

**Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

IV. Alegaciones de los partes procesales

4.1. Argumentos de los accionantes

14. Los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad por omisión relativa en que incurrió el legislador al aprobar los artículos 94 de la Ley de Hidrocarburos y los artículos 64 numeral 3 y la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

15. En primer lugar, esgrimen que la omisión inconstitucional demandada es relativa, pues las normas impugnadas "*dejan de lado situaciones que deben subsumirse dentro de su presupuesto fáctico, sin que exista razón objetiva y suficiente que sustente su exclusión*". Así, arguyen que el legislador y el presidente de la República han incurrido en omisión inconstitucional relativa al haber inobservado diversas disposiciones constitucionales que debían ser respetadas y garantizadas al emitir las normas impugnadas, "***debiendo establecerse una limitación*** *al derecho a participar de las utilidades de empresas que explotan recursos naturales no renovables* ***que no torne impracticable a su ejercicio***" (Énfasis en el original). Consideran que las normas impugnadas "***rebasan la disposición constitucional de limitar el derecho de los trabajadores a percibir utilidades*** […], *pues en lugar de determinar una limitación proporcional* ***anulan y tornan impracticable el ejercicio y reconocimiento de ese derecho***" (Énfasis en el original).

16. Ahora bien, los argumentos principales que presentan al respecto, son los siguientes:

16.1. "*Las normas impugnadas, a pretexto de imponer una limitación,* ***anulan y tornan impracticable el ejercicio del derecho a percibir utilidades*** *en empresas que explotan recursos naturales no renovables*" (Énfasis en el original); omisión inconstitucional relativa, pues no habría incluido en su contenido los elementos constitucionalmente relevantes previstos en el artículo 11, numerales 2, 6 y 8, de la CRE.

16.1.1. Señalan que, conforme el artículo 11 numeral 6 de la CRE, los derechos son inalienables, lo que implica no solo la imposibilidad de renuncia por parte de su titular, pero también "*la prohibición al poder público de disponer de aquel mediante la implementación* [de] *fórmulas arbitrarias que pretendan* ***menoscabar o anular de forma injustificada su ejercicio***" (Énfasis en el original).

16.1.1.1 En ese sentido, refieren que el artículo 328 inciso sexto de la CRE autoriza al legislador "***a fijar límites a las utilidades***" (Énfasis en el original) que perciben los trabajadores de las empresas que explotan recursos

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

naturales no renovables; sin embargo, ello no implica que el legislador pueda anular o convertir el ejercicio del derecho en uno de "***dificultosa practicidad***" (Énfasis en el original).

16.1.1.2 En adición, esgrimen que la posibilidad de limitar un derecho no es absoluta ni puede incurrir en arbitrariedad, pues toda limitación debe ser razonable. Así, indican que una limitación no puede afectar el núcleo esencial o indisponible del derecho. En el caso del derecho a percibir utilidades, dicho núcleo implica percibir "*una parte de los resultados del proceso económico de producción y distribución de bienes y servicios*", en armonía con el artículo 33 de la CRE.

16.1.1.3 Indican que las normas impugnadas constituyen una limitación irrazonable y no proporcional al derecho de participar de las utilidades en empresas que explotan recursos naturales no renovables "[…], *pues al fijar el mínimo posible como monto destinado a la participación de los trabajadores, correspondiente al* ***3% de un total de 15%, dejando el 12% en manos del Estado****, en realidad,* ***no se está limitando tal derecho fundamental, sino que se lo anula*** *vulnerando su contenido esencial o indisponible*" (Énfasis en el original).[2] Por tanto, se refieren al principio de proporcionalidad.

16.1.2. Sobre el artículo 11 numeral 2 de la CRE, los accionantes esgrimen que este prohíbe formular distinciones arbitrarias que pretendan menoscabar, anular y convertir en impracticable el ejercicio de un derecho fundamental. A su criterio, las normas impugnadas incurren en una omisión inconstitucional relativa, "*al no considerar en su contenido la imposibilidad de la disposición arbitraria del contenido esencial de un derecho fundamental*".

16.1.3. Como consecuencia de lo anterior, sostienen que las normas impugnadas "*omiten incluir en su contenido la cláusula constitucional de prohibición de anulación injustificada del ejercicio de derechos fundamentales*", contenida en el artículo 11 numeral 8 de la CRE.

16.2. Las normas impugnadas afectan el núcleo esencial del derecho fundamental al trabajo, pues "***impiden el acceso a retribuciones justas y el desarrollo de una vida decorosa*** *por parte de los trabajadores de las empresas que*

[2] Para ello, se refieren al artículo 84 de la Constitución y esgrimen que las leyes no pueden atentar contra los derechos que reconoce la CRE.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

explotan recursos naturales no renovables" (Énfasis en el original); omisión inconstitucional relativa, toda vez que no incluyen en su contenido los elementos constitucionalmente relevantes previstos en el artículo 33 de la CRE, "*relativos a los* ***parámetros bajo los cuales los trabajadores deben ser retribuidos como consecuencia de la prestación de sus servicios***" (Énfasis en el original).

16.2.1 Los accionantes indican que la "*anulación arbitraria*" referida en el párrafo 16.1. *supra* se agrava al tomar en cuenta el derecho fundamental que afecta. Indican que "*las utilidades abarcan las ganancias líquidas que se generan en las empresas*" y que el derecho al trabajo implica el acceso a retribuciones justas, lo que necesariamente incluye a las utilidades.

16.2.2 Así, consideran que las normas impugnadas omiten otro elemento constitucionalmente relevante, pues no garantizan a los trabajadores el acceso a "***retribuciones justas en materia de participación de utilidades****, obligación constitucional que* ***no se cumple cuando solamente se les entrega un mínimo 3% de un total de 15%****, permitiendo que el Estado, que es el responsable de proteger ese derecho a través de su propia legislación,* ***se lleve el 12% mayoritario***" (Énfasis en el original). Indican que ello anula el derecho a llevar una vida decorosa.

16.3. Las normas impugnadas "***incurren en actos confiscatorios y, por lo tanto, vulneran el derecho de propiedad***" (Énfasis en el original); omisión inconstitucional relativa, al no incluir en su contenido los elementos constitucionalmente relevantes previstos en los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la CRE "*relativos a las* ***posibilidades constitucionales de limitar el derecho de propiedad y la proscripción absoluta para el Estado de incurrir en actos confiscatorios***" (Énfasis en el original).

16.3.1. Esgrimen que la participación en utilidades es anulada por el legislador al determinar que "***solo el 3% de un total de 15% de las mismas les pertenece a aquellos***" (Énfasis en el original), pero, además, rebasa "*toda idea razonable y proporcional de limitación del ejercicio de ese derecho fundamental,* [que] *se produce como consecuencia un* ***acto confiscatorio del restante 12% que es entregado al Estado*** […]" (Énfasis en el original).

16.3.2. Señalan que el legislador reconoce el derecho a la propiedad privada en los artículos 66 numeral 26 y 321 de la CRE, normas que "*han sido* ***parcialmente inobservadas por el legislador a la hora de establecer el límite***" al derecho a participar de las utilidades (Énfasis en el original).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

16.3.2.1. Arguyen que las normas impugnadas facultan al Estado a confiscar, "*a pretexto de una supuesta limitación (que en realidad constituye un verdadero acto de anulación de un derecho),* ***el 12% de las utilidades*** […]" (Énfasis en el original). Indican que las normas impugnadas afectan el núcleo esencial del derecho fundamental a la propiedad, anulándolo, sin que exista disposición constitucional que lo permita.

16.3.2.2. Refieren que la Corte Constitucional "*ha confirmado que los derechos adquiridos, como son las* ***utilidades, forman parte del patrimonio*** *personal de sus titulares*" (Énfasis en el original), por lo que, además, son derechos intangibles.

16.3.3. Luego, esgrimen que el artículo 323 de la CRE prohíbe toda forma de confiscación, prohibición "*inconstitucionalmente omitida en las normas impugnadas*", toda vez que "*se reduce la capacidad de ahorro y la única posibilidad que tenemos los trabajadores de beneficiarnos de la actividad económica que realizamos a través del servicio que prestamos al empleador*".

16.3.4. Hacen alusión al artículo 328 de la CRE, a fin de señalar que las utilidades no son parte de la remuneración, lo que confirma "*el* ***menoscabo de la posibilidad de ahorro o de obtención de rentas o beneficios*** *que devengan de la actividad profesional que realizan*" (Énfasis en el original).

16.4. Las normas impugnadas anulan el derecho fundamental a participar de las utilidades de las empresas que explotan recursos naturales no renovables, lo que atenta "***contra la dignidad humana de los trabajadores****, restringiendo de forma ilegítima su ejercicio*" (Énfasis en el original); omisión inconstitucional relativa, pues no incluye los elementos constitucionalmente relevantes previstos en el artículo 84 de la CRE, "*relativos a prohibir que las leyes, al limitar derechos, los* ***restrinjan de modo ilegítimo, afectando la dignidad humana***" (Énfasis en el original).

16.4.1. En razón de la afectación al derecho a la propiedad y la prohibición de confiscación desarrollada *supra*, refieren una afectación a la dignidad humana, garantizada por el artículo 11, numerales 7 y 9, de la CRE.

17. Con base en lo expuesto, los accionantes concluyen que las normas impugnadas incurren en omisión inconstitucional relativa por excluir de su contenido elementos constitucionalmente relevantes "*como son la prohibición constitucional de anular o menoscabar el ejercicio de derechos fundamentales, el respeto a la propiedad individual y la prohibición de incurrir en actos confiscatorios*", conforme lo previsto

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

por los artículos 11, numerales 2, 6, 7, 8 y 9; 33; 66, numeral 26; 84; 321; 323; y, 328 de la CRE.

18. Por tanto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad por omisión relativa de los artículos 94 de la Ley de Hidrocarburos, 64 numeral 3 y la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, "***subsanando esa omisión con la modificación de dicha norma***" (Énfasis en el original), mediante una sentencia de constitucionalidad condicionada. Específicamente, requieren que:

18.1. Se modifique el contenido del artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos y "*se* ***determine que el porcentaje de limitación de participación de utilidades en empresas que explotan recursos naturales no renovables es de 3% y el 12% de propiedad de los trabajadores***" (Énfasis en el original).

18.2. Se modifique el contenido de los artículos 64 numeral 3 y de la Disposición Reformatoria Octava de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, disponiendo que "***solamente el 3% que se establece como limitación del derecho a participar de utilidades en empresas que explotan recursos naturales no renovables serán utilizados para formar el*** *Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, ordenándose que el 12% es intangible e indisponible y es de propiedad exclusiva de los trabajadores*" (Énfasis en el original).

4.2. Argumentos de las entidades accionadas

4.2.1. Argumentos de la Presidencia de la República

19. La Presidencia de la República arguye que las normas impugnadas no violentan el ordenamiento constitucional. Así, cita el contenido del artículo 328 de la CRE y señala que la propia Constitución dispone que se limitará la participación en utilidades de los trabajadores de empresas que explotan recursos naturales no renovables. En ese sentido, hace alusión a los artículos 81 y 102 del Código del Trabajo, señalando que esta norma "*regula las remuneraciones y establece las condiciones bajo las cuales los trabajadores participan en las utilidades de la empresa*".

20. Indica que en la determinación y distribución de utilidades:

> […] *se implementan los principios constitucionales contemplados en el artículo 11, numerales 2, 6 y 8; 33 y 84 de la Constitución* […], *no siendo plenamente aplicables los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la Carta Fundamental que tratan de la propiedad en otros aspectos y no de los derechos patrimoniales relacionados con el trabajo, y, en el caso de serlo, tampoco se contrarían aquellos pues de manera alguna la facultad constitucional establecida en el artículo 328 de la Constitución* […] *establece que la regulación de utilidades pueda convertirse en una "confiscación".*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

21. Luego, transcribe los artículos 97, 97.1, 98, 99 y 104 del Código del Trabajo y esgrime que no caben "*las argumentaciones de los accionantes en el sentido de que se anula, imposibilita o incluso se evita el pago de utilidades, argumentaciones que caen por su propio peso*". Además, manifiesta que el hecho de que el 12% de las utilidades "*pasen al Estado para la ejecución de obras públicas*" no provoca una inconstitucionalidad por omisión relativa, así como que las normas impugnadas establecen una situación de igualdad respecto a todos los trabajadores del sector de recursos naturales no renovables, al contrario de la supuesta desigualdad que acusan los accionantes.

22. Sobre la base de lo expuesto, solicita que se deseche la acción de inconstitucionalidad por omisión relativa propuesta.

4.2.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

23. En primer lugar, la Asamblea Nacional manifiesta que "[e]*l legislador en ningún momento anula el derecho de acceso a las utilidades; lo que hace es limitarla* [sic]", conforme lo dispone el artículo 328 de la CRE, el cual prevé que, en el caso de los trabajadores de empresas privadas de explotación de recursos naturales no renovables, las utilidades se fijarán por ley.

24. En ese sentido, indica que los recursos naturales no renovables pertenecen al Estado y que los trabajadores de esa rama se limitan a extraer los mismos, motivo por el cual, no pueden "*reclamar participación*". Así, arguye:

> *Si la materia prima es del Estado y sobre ella se pretende generar utilidades, lo justo es que los beneficios de dicha materia prima sean de su propietario (Estado) y sobre lo restante, es decir el trabajo de extracción, se genere alguna utilidad cuyo cálculo ha delegado la Constitución de la República a la Función Legislativa a través de la Ley.*

25. Esgrime que otras leyes como la Ley Orgánica de Energía Eléctrica y Ley de Minería regulan de forma similar el reconocimiento del 3% de utilidades a favor de los trabajadores y el 12% a favor del Estado. Señala que la limitación prevista en las normas impugnadas "*tiene bases constitucionales que buscan la redistribución de la riqueza, la eliminación de las desigualdades, la protección de la naturaleza y el bien común*", para lo cual, hace alusión a los artículos 5 numeral 3, 276 numeral 2, 284 numeral 1, 334 numeral 1, 317 y 250 de la CRE.

26. Por tanto, rechaza que las normas impugnadas incurran en "*discriminación, no respeto a la igualdad de deberes, derechos y oportunidades, atentado* [sic] *a la inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, regresividad de derechos, irrespeto al derecho al trabajo como deber social, a la propiedad en todas sus formas y confiscación de derechos*".

27. Finalmente, refiere que el 12% destinado al Estado y a los GAD o al financiamiento del Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica "*tiene una visión enfocada en el interés común",* pues se destinará "*a proyectos de inversión social y de*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

desarrollo territorial" (Énfasis en el original). Al respecto, cita los artículos 313 y 275 de la Constitución.

28. Con base en lo expuesto, solicita que se deseche la demanda y se ratifique la constitucionalidad de las normas impugnadas.

4.2.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

29. La Procuraduría General del Estado no presentó argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas, en el marco de la causa que nos ocupa.

V. Cuestión previa

5.1. Sobre la procedencia de pronunciarse respecto a una norma declarada inconstitucional

30. Los accionantes señalan que el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos fue reformado mediante la Primera Disposición Reformatoria de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, la cual se declaró inconstitucional por la forma en la sentencia Nº. 58-11-IN/22 y acumulados de 12 de enero de 2022. Específicamente, esgrimen que la omisión inconstitucional relativa en la que presuntamente incurre el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos persiste, toda vez que en la sentencia referida se realizó únicamente un control formal y no material. Además, reiteran que debido al efecto diferido que se dio a la declaratoria de inconstitucionalidad – hasta el 31 de diciembre de 2023 –, "*las consecuencias inconstitucionales de dicha ley no han desaparecido*".[3]

31. Previo a determinar si las disposiciones constitucionales presuntamente inobservadas en las normas impugnadas pueden ser objeto de la acción que nos ocupa, esta Magistratura debe establecer si resulta procedente pronunciarse sobre el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos, en vista de las alegaciones descritas *ut supra*.

32. La acción pública de inconstitucionalidad por omisión se rige bajo el régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad;[4] sin embargo, se deben tomar en cuenta las particularidades de las omisiones constitucionales.[5] En ese sentido, si bien la pérdida de vigencia del acto normativo o administrativo con efectos generales resulta en que el control abstracto carezca de objeto – excepto de producir efectos ultractivos la norma derogada –, en las omisiones constitucionales no ocurre automáticamente lo mismo.[6]

[3] *Véase*, escrito presentado por los accionantes el 1 de febrero de 2022.
[4] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 28.
[5] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 54 y Sentencia Nº. 1-17-IO/21 de 7 de julio de 2021, párr. 17.
[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 56.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

33. Así, en la sentencia Nº. 2-17-IO/22, se sostuvo que cuando se demande una omisión inconstitucional relativa:

> […] *la derogatoria del acto que supuestamente contendría esta omisión no puede derivar, sin más, en la pérdida de competencia para ejercer el control constitucional. Esto pues, al tratarse del control de una omisión, el solo hecho de que el acto jurídico impugnado haya quedado sin efecto no convierte a la posible omisión en inexistente, sino que, al contrario, de tener mérito lo alegado, podría implicar que la omisión que tenía efectos de tipo relativa se convierta en una de carácter absoluto, pues se habría regresado al escenario en el que no se habría emitido regulación alguna en cumplimiento del mandato*.[7]

34. En consecuencia, y sin perjuicio de que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado se difieren "*hasta el final del ejercicio fiscal 2023 (31 de diciembre de 2023), de conformidad al artículo 95 de la LOGJCC en armonía con el artículo 11 del Código Tributario*"[8], corresponde que esta Corte determine si las omisiones acusadas son objeto de la presente acción, pues la referida declaratoria de inconstitucionalidad no implica, sin más, la pérdida de competencia para ejercer el control constitucional inherente a la causa que nos ocupa.

5.2. Sobre si las normas constitucionales invocadas son objeto de pronunciamiento en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad por omisión

35. La acción pública de inconstitucionalidad por omisión "*tiene como objetivo garantizar la supremacía constitucional, la fuerza normativa de sus disposiciones y el sometimiento de toda autoridad pública a los mandatos constitucionales*".[9] Precisamente, esta acción permite a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la inobservancia de **mandatos constitucionales expresos**.[10]

36. Para ello, y conforme lo previsto por el artículo 436 numeral 10 de la CRE[11] y el artículo 128 de la LOGJCC[12], este Organismo debe verificar la existencia de una omisión

---

[7] *Ibíd*, párr. 57.
[8] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 58-11-IN/22 y acumulados de 12 de enero de 2022, VII. b.
[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 43. *Véase* también, Sentencia Nº. 68-16-IN/21 y acumulado de 25 de agosto de 2021, párr. 41.
[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 43.
[11] Constitución de la República del Ecuador. "*Art. 436.-La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 10. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley*".
[12] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. "*Art. 128.-Alcance.- El control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales. Este control se sujetará al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

normativa derivada de: (**i**) "*la inactividad de las autoridades o entidades públicas con competencia normativa, que se vean avocadas a normar un determinado asunto o materia por mandato de la Constitución*"; y, (**ii**) "*la inacción en su obligación de ejecutar un acto expresamente dispuesto por la Constitución*".

37. Así, a fin de identificar una omisión constitucional, tanto absoluta como relativa, es necesario que se configuren los siguientes requisitos: (**i**) "*la exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de normar o actuar*"; (**ii**) "*la inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de normar o actuar*"; (**iii**) "*la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo*"; y, (**iv**) "*la ineficacia de la voluntad del constituyente*".[13]

38. Para identificar el primer requisito – **mandato constitucional expreso de normar o actuar** – este debe ser concreto y claro. Un mandato es **concreto**, si está bien delimitado e identifica al sujeto llamado a su cumplimiento, así como al objeto de la obligación específica; y, es **claro**, si no queda duda de que se trata de un deber de cumplimiento imperativo que debe ser cumplido por autoridades o instituciones estatales.[14] Caso contrario, toda norma o deber constitucional podría exigirse mediante esta acción, lo que desnaturalizaría su objeto.[15]

39. En este orden de ideas, mediante la sentencia Nº. 2-17-IO/22, la Corte Constitucional determinó que:

> *Así, por ejemplo,* ***las normas constitucionales que reconocen derechos y sus correspondientes obligaciones de respeto, garantía y adoptar medidas, no pueden ser asimiladas a un mandato constitucional cuya observancia es exigible a través de esta vía****. Más aún cuando, para garantizar la observancia de tales normas constitucionales, existen las acciones correspondientes* [se ha omitido una referencia a pie de página].[16]

40. Por tanto, únicamente de identificar el cumplimiento del requisito (**i**) referido en el párrafo 37 *supra*, esta Magistratura podrá verificar si concurren los requisitos (**ii**), (**iii**) y (**iv**) detallados en el mismo párrafo. Ahora, de los argumentos propuestos por los accionantes, se desprende que alegan que las normas impugnadas incurren en una omisión inconstitucional relativa, *i.e.* aquella que ocurre "*cuando, existiendo una regulación en cumplimiento del mandato constitucional, se han omitido elementos normativos constitucionalmente relevantes de tal mandato*".[17]

41. A su criterio, las normas impugnadas inobservaron diversas disposiciones constitucionales que debían ser respetadas y garantizadas al momento de su emisión. Específicamente, esgrimen que se verifica una omisión inconstitucional relativa por la presunta inobservancia de los siguientes "*elementos constitucionalmente relevantes*",

[13] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 47.
[14] *Ibíd*, párr. 48.
[15] *Ibíd*, párrs. 48 y 50.
[16] *Ibíd*, párr. 50.
[17] *Ibíd*, párr. 56.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

contenidos en: (**i**) el artículo 11, numerales 2, 6 y 8 de la CRE[18], respecto a la imposibilidad de anular y tornar impracticable un derecho – percibir utilidades –, a pretexto de limitarlo, conforme lo previsto por el artículo 328 de la CRE[19] (*véase* párrafo 16.1. *supra*); (**ii**) el artículo 33 de la CRE[20], que garantiza el acceso a retribuciones justas y al desarrollo de una vida decorosa (*véase* párrafo 16.2. *supra*); (**iii**) los artículos 66 numeral 26, 321 y 323 de la Constitución[21], que garantizan el derecho a la propiedad,

---

[18] Constitución de la República del Ecuador. "*Art. 11.-El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:*
2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.
Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.
El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.
6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.
8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio".
Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos".

[19] Constitución de la República del Ecuador. "*Art. 328.-La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.*
El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria.
El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley.
Lo que el empleador deba a las trabajadoras y trabajadores, por cualquier concepto, constituye crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aun a los hipotecarios.
Para el pago de indemnizaciones, la remuneración comprende todo lo que perciba la persona trabajadora en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal. Se exceptuarán el porcentaje legal de utilidades, los viáticos o subsidios ocasionales y las remuneraciones adicionales.
Las personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades líquidas de las empresas, de acuerdo con la ley. La ley fijará los límites de esa participación en las empresas de explotación de recursos no renovables. En las empresas en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria, no habrá pago de utilidades. Todo fraude o falsedad en la declaración de utilidades que perjudique este derecho se sancionará por la ley".

[20] Constitución de la República del Ecuador. "*Art. 33.-El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará 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 o aceptado*".

[21] Constitución de la República del Ecuador. "*Art. 66.-Se reconoce y garantizará a las personas:*
26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas".
"*Art. 321.-El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

establecen sus posibles limitaciones, así como la proscripción absoluta de la confiscación (*véase* párrafo 16.3. *supra*); y, finalmente, (**iv**) el artículo 84 de la CRE, en concordancia con el artículo 11, numerales 7 y 9 de la misma norma[22], que impiden que las leyes restrinjan derechos de forma ilegítima, afectando, como resultado, la dignidad humana (*véase* párrafos 16.4. y 16.4.1. *supra*).

42. Ninguna de las normas referidas *ut supra* tienen la potencialidad de ser exigidas a través de esta acción[23] – específicamente la inclusión de sus contenidos en las normas impugnadas –, pues no cumplen con el primer requisito, *i.e.* no contienen un mandato constitucional expreso de normar o actuar, que debe ser concreto y claro conforme los términos previstos en el párrafo 38 *supra*. Al contrario, las disposiciones constitucionales invocadas reconocen derechos, contienen principios que regulan su ejercicio y, en último lugar, establecen obligaciones generales de respeto y garantía a cargo del Estado.[24] *Ergo*, no delimitan e identifican a un sujeto llamado a su cumplimiento ni cuál sería el objeto de la obligación a ser cumplida, sin que quepan dudas sobre la imperatividad de dicho deber y de la autoridad o institución obligada.

43. Este Organismo observa que existen otras vías pertinentes e idóneas para ventilar el reclamo formulado por los accionantes, en las que se puede requerir la tutela de derechos constitucionales o el cumplimiento de obligaciones a cargo del Estado[25], así como corregir presuntas incompatibilidades entre disposiciones infraconstitucionales y los derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución.[26]

44. En consecuencia, esta Magistratura reitera:

> […] *que la acción de inconstitucionalidad por omisión* ***no puede ser entendida de forma tan genérica como para suplantar las vías que la Constitución y la ley han previsto para la impugnación de la constitucionalidad de*** *acciones,* ***actos normativos*** *o actos administrativos con efectos generales, ni como para superponerse a las vías que la*

"*Art. 323.-Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación*".

[22] Constitución de la República del Ecuador. "*Art. 84.-La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución*".
"*Art. 11.-El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:*
7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.
9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución".

[23] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 60.

[24] *Ibídem*.

[25] *Ibídem*.

[26] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 79-16-IN/22 de 29 de junio de 2022, párr. 51.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Constitución y la ley han previsto para la protección frente a la vulneración de derechos por acción u omisión (Énfasis añadido).[27]

45. Con base en lo anterior, la Corte Constitucional concluye que no cabe un pronunciamiento sobre las disposiciones constitucionales presuntamente inobservadas al momento de emitir las normas impugnadas, pues excedería el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad por omisión, la cual tiene una naturaleza especialísima. Sin perjuicio de ello, se dejan a salvo las vías que los accionantes consideren pertinentes a fin de que se conozcan sus pretensiones.

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. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad por omisión **Nº. 1-18-IO**.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[27] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nº. 2-17-IO/22 de 19 de octubre de 2022, párr. 61.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 12 de abril de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec