



Quito, D. M., 8 de marzo de 2017

SENTENCIA N.º 005-17-SIN-CC

CASO N.º 0019-12-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 19 de marzo de 2012, la señora Ximena Isabel Trujillo Narváez, por sus propios y personales derechos, presentó acción pública de inconstitucionalidad del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos (reformado mediante la Ley N.º 2007-85 reformativa a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, publicada en el Registro Oficial N.º 170 del 14 de septiembre de 2007) y artículo 20 primero y segundo incisos del Reglamento a la Ley N.º 2007-85 reformativa a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, publicado en el Registro Oficial N.º 331 del 7 de mayo de 2008.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 19 de marzo de 2012, “[d]e conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional”, certificó que en relación a la acción de inconstitucionalidad N.º 0019-12-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, dejó constancia de que la presente causa tiene relación con el caso N.º 0042-10-IN, el mismo que a la fecha de certificación se encontraba admitido a trámite.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, mediante auto dictado el 24 de abril de 2012 a las 17:15, admitió a trámite la presente causa.

El 9 de julio de 2012 a las 09:26, el doctor Hernando Morales Vinuesa en su calidad de juez sustanciador, avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública para el 23 de julio de 2012 a las 09:00. En tal fecha se celebró la audiencia convocada con la presencia de la accionante Ximena Trujillo, acompañada de su defensor técnico, doctor Alex Ramírez; doctor Francis Abad López en representación del presidente de la Asamblea Nacional; doctora Martha

Ganchoso en representación del presidente de la República y de la doctora María Cecilia Delgado en representación del procurador general del Estado.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE del 8 de junio de 2016, adoptada por el Pleno del Organismo, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza.

De conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria de 11 de noviembre de 2015, le correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza. La referida jueza, mediante providencia dictada el 28 de septiembre de 2016 a las 08:05, avocó conocimiento de la causa.

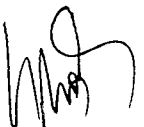
Normas cuya inconstitucionalidad se acusa

Las disposiciones acusadas como inconstitucionales son el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos (reformado mediante la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, publicada en el Registro Oficial N.º 170 del 14 de septiembre de 2007) y artículo 20 primero y segundo incisos del Reglamento a la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, publicado en el Registro Oficial N.º 331 del 7 de mayo de 2008. Al respecto, dichos artículos determinan lo siguiente:

Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal

Art. 4.- Sustituyese el texto del artículo 78, por el siguiente:

Art. 78.- La adulteración en la calidad, precio o volumen de los derivados de petróleo, incluido el gas licuado de petróleo y los biocombustibles, será sancionado por el Director Nacional de Hidrocarburos, la primera ocasión, con una multa de veinticinco a cincuenta





remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general; la segunda ocasión, con multa de cincuenta a cien remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general y la suspensión de quince días de funcionamiento del establecimiento; y, la tercera ocasión con multa de cien a doscientas remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general y la clausura definitiva del establecimiento.

Cuando los responsables de las irregularidades descritas en el inciso anterior sean las comercializadoras de combustibles, incluido gas licuado de petróleo y biocombustibles, las multas serán multiplicadas por diez.

Para efecto de determinar la calidad del combustible líquido derivado de hidrocarburos, incluido gas licuado de petróleo o biocombustible, PETROCOMERCIAL abastecedora, o quien haga sus veces, dará las facilidades necesarias para que el organismo calificado, de acuerdo con la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad, certifique su calidad previa al abastecimiento a la comercializadora.

El certificado de calidad incluido el uso de trazadores de identificación inequívoca del combustible vendido en cada terminal, será otorgado por alguna de las verificadoras autorizadas a operar en el país y aplicando las normas nacionales e internacionales de calidad. La muestra y el análisis deberán someterse a las normas internacionales vigentes para tales procesos.

El que deliberada y maliciosamente rompiere el sello de seguridad fijado por la Dirección Nacional de Hidrocarburos en los surtidores de expendio de combustibles al público o de cualquier forma alterare los sistemas mecánicos, eléctricos o electrónicos, con el objeto de disminuir las cantidades de expendio, será sancionado con una multa de hasta veinticinco remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general la primera ocasión; de veinticinco hasta cincuenta remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general la segunda ocasión; y, de cincuenta hasta setenta y cinco remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general la tercera ocasión. La multa se impondrá 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.

Se considera circunstancia agravante, que quien incurra en esta infracción sea el propietario o el administrador responsable de una estación de servicio; en este caso las multas se duplicarán. Tales propietarios o administrador no serán responsables por los actos maliciosos de terceros.

Reglamento a la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal

Art. 20.- Impugnación.- De la resolución de sanción, conforme la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y Código Penal, y previo el pago de la multa impuesta, el sujeto de control podrá interponer los recursos administrativos de los que se crea asistido, conforme lo señalado en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, siempre y cuando se cumplan los requisitos para tal efecto.

En caso de no efectuarse el pago de la multa correspondiente, previo a la impugnación en sede administrativa, el Ministro de Minas y Petróleos o el Director Nacional de Hidrocarburos, o su delegado, declarará la inadmisión del recurso interpuesto.

De la demanda y sus argumentos

La accionante manifiesta en su demanda que la disposición que establece la presentación del comprobante de pago como requisito para impugnar o apelar la decisión administrativa de imponer una multa, se contradeciría con el derecho a recurrir, ya que se limita la posibilidad de impugnar.

Por otra parte, expone que las normas acusadas de inconstitucionales, en los términos que se encuentran redactadas, darían lugar a que los funcionarios públicos nieguen de plano los recursos que se interpongan por el solo hecho de no haber pagado la multa, impidiendo que se analice los argumentos de hecho y de derecho de los administrados.

Señala que el artículo 76 de la Constitución de la República reconoce el derecho al debido proceso, el mismo que consagra las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y de recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos. En este sentido, expone que:

... las personas y en general todos los administrados deberán tener expedito, vale decir, despejado o desembarazado, su derecho a defenderse que no puede ser limitado en ninguna fase de los procesos sean estos administrativos o judiciales, por ningún funcionario del estado; y, consecuentemente, se consagra la facultad de impugnar, reclamar o apelar libremente las resoluciones que tengan que ver con sus derechos e intereses (sic).

Adicionalmente, manifiesta que el artículo 11 de la Constitución de la República en los numerales 4 y 5, consagra la prohibición expresa en el sentido de que las disposiciones legales no pueden limitar o conculcar ninguna garantía constitucional, siendo que son las autoridades administrativas y judiciales las encargadas de velar por el respeto y eficaz aplicación de la norma constitucional por sobre otras que puedan contradecirla.

Pretensión

La accionante en función de los fundamentos de hecho y derecho, expuestos en la demanda, solicita que los jueces de esta Corte "... declaren la inconstitucionalidad de las normas acusadas y suspendan definitivamente su vigencia".





Contestación a la demanda

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, respecto a la acción de inconstitucionalidad planteada, expresa lo siguiente:

La norma legal, objeto de impugnación constitucional, establece la obligatoriedad de presentar el pago de la multa impuesta para la interposición de recursos administrativos, la cual se plasma en un acto administrativo que goza de legitimidad y ejecutoriedad.

Una de las características de los actos administrativos es la eficacia; es decir, producen efectos jurídicos una vez notificados. Por tanto, esta eficacia no puede verse destruida simplemente con la presentación de un recurso administrativo. De ahí que es esta la razón por la cual debe acreditarse el pago de la multa para la procedencia del recurso administrativo.

Por otra parte, señala que el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, da potestad al legislador en la expedición de la ley, de establecer requisitos para que se pueda recurrir de la resolución impugnada. En el presente caso, está el de acompañar el documento que justifique el pago de la multa impuesta. Siendo que el espíritu de la disposición legal es evitar que la actividad de la administración, cuya finalidad es la satisfacción del interés general, no resulte paralizada por la simple oposición del particular en la presentación de un recurso administrativo.

Finalmente expone que las disposiciones de orden legal y reglamentario que se impugnan en esta demanda, no se oponen a los principios, normas y reglas plasmados en la Constitución de la República, pues su finalidad es evitar la presentación de recursos injustificados y que se evada las órdenes impuestas por autoridades competentes y como consecuencia de aquello, se perjudique la operatividad de la administración pública. En tal sentido, solicita que se rechace la demanda propuesta.

Asamblea Nacional

Mediante escrito presentado el 12 de junio de 2012, comparece el arquitecto Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional. En lo principal, realiza una transcripción de los artículos 75, 76 numeral 7 literal m, 168 numeral 4 de la Constitución de la República y de los considerandos quinto, sexto y artículo 12 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Posteriormente, hace referencia a la disposición derogatoria de la Constitución de la República de 2008 que expresamente, señala: “Se deroga la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial número uno del día once de agosto de 1998, y toda norma contraria a esta Constitución. El resto del ordenamiento jurídico permanecerá vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución”. En concordancia cita la sentencia de la Corte Constitucional, para el período de transición, N.º 001-08-SI-CC, en la que se dice: “... todas las normas preconstitucionales que no sean contrarias al texto de la Constitución, mantienen su vigencia, mientras no sean reemplazadas por una nueva legislación post-constitucional ...”.

Concluye manifestando: “Por las consideraciones y textos mencionados, me allano a la demanda planteada”.

Posteriormente, el arquitecto Fernando Cordero Cueva en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional, mediante escrito presentado el 26 de julio de 2012, modifica el memorial del 12 de junio de 2012, en los siguientes términos:

La demanda es infundada, por cuanto el inciso octavo del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, que la accionante impugna tachándola de inconstitucional, es perfectamente adecuada a la Constitución y al ordenamiento jurídico vigente, tanto en su proceso de formación cuanto en el fondo (...).

La administración pública goza de la presunción de legalidad en cuanto se considera que sus actos han sido ejecutados de conformidad con la normativa pertinente; goza de la presunción de legitimidad, en cuanto se considera que sus actos han sido dictados por autoridad competente en uso de sus atribuciones y; finalmente, goza de ejecutividad, por cuanto no requiere de otra autoridad para ejecutar sus decisiones y precautelar los intereses estatales.

La accionante confunde procedimiento coactivo en sede administrativa con procedimiento en sede judicial.

La imposición de multas por parte de la administración hidrocarburífera a un administrado que se encuentra incurso en infracciones previamente juzgadas, no debe ser interpretada como una inconstitucionalidad que atenta contra el principio de gratuidad de la justicia, ya que no es equiparable a una tasa judicial, sino a una garantía entregada mientras se resuelve la apelación (...). Por lo expuesto, llegará a su conocimiento que la norma impugnada es perfectamente constitucional por lo que no habiendo contradicción con la norma suprema, se servirán desechar la demanda planteada por improcedente y en consecuencia ordenar el archivo de la misma.





Presidencia de la República

El doctor Alexis Mera Giler en calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, en lo principal, señala:

De acuerdo con el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, los actos administrativos se presumen legítimos, ejecutivos y deben cumplirse inmediatamente por los administrados. Así, la legitimidad supone que el acto dictado por un órgano estatal se ha emitido de conformidad con el ordenamiento jurídico y en ella se basa el deber del administrado de cumplirlo; por su parte, la ejecutividad es sinónimo de eficiencia del acto, mientras que la ejecutoriedad implica llevar adelante la ejecución hasta sus últimas consecuencias, aún contra la voluntad del administrado.

En este contexto, manifiesta que las normas impugnadas establecen la facultad del director nacional de hidrocarburos para imponer sanciones como consecuencia del cometimiento de infracciones. Siendo que las mismas normas objetadas establecen que las sanciones impuestas podrán ser impugnadas por el infractor, cumpliendo con los requisitos establecidos en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, con lo que se demuestra que no se está violentando el principio consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República.

De igual forma, argumenta que el pago de la multa como requisito previo para la impugnación, busca impedir que los sujetos que hayan cometido infracciones, se amparen en este tipo de acciones para no cumplir con la sanción impuesta. Así, señala, que en ningún momento con la presentación del comprobante del pago de la multa impuesta al infractor, se está impidiendo el acceso a la justicia, ni mucho menos se está estableciendo un costo o una traba injustificada para que las personas puedan acudir ante la administración pública hacer valer sus derechos, siendo que este requisito responde a la finalidad de desincentivar que los administrados incurran en este tipo de infracciones.

Por otra parte, señala que esta exigencia tampoco constituiría un perjuicio para el administrado al momento de presentar el recurso; puesto que, en caso de ser aceptada su pretensión, tiene el derecho a obtener el reembolso de lo pagado.

En otro orden manifiesta que en función del derecho a la seguridad jurídica, los servidores públicos deben aplicar las disposiciones establecidas en los artículos 78 de la Ley N.º 2007-85, Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal y 20 de su reglamento, a afectos de garantizar la seguridad jurídica, ya que se encuentran vigentes y son concordantes con la Constitución.

Concluye solicitando que se deseche la acción presentada y se ratifique la constitucionalidad y plena vigencia de las normas demandadas.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

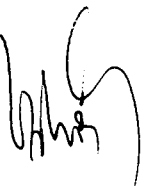
La Corte Constitucional del Ecuador, al amparo de lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de actos normativos emitidos por órganos y autoridades del Estado, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d**, 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y los artículos 3 numeral 2 literales **c** y **d** y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza y objeto de la acción pública de inconstitucionalidad

Como lo determina la Constitución de la República en su artículo 436 numeral 2 de conformidad con las competencias de la Corte Constitucional, le corresponde a este Organismo “conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”. De igual manera, el numeral 4 del artículo mencionado, establece como competencia de la Corte Constitucional “conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo”.

El alcance de esta acción pública de inconstitucionalidad se hace extensivo dentro del marco constitucional ecuatoriano tanto a los actos normativos de carácter general, emitidos por órganos o autoridades del Estado y contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública, de ahí que el primer alcance que tiene este control abstracto es su carácter general respecto a las normas o actos administrativos imputados como inconstitucionales.

Asimismo, dentro del sistema jurídico constitucional ecuatoriano, esta acción se hace extensiva para ejercer control sobre las enmiendas y reformas constitucionales; resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales, leyes, decretos leyes de urgencia económica; objeciones de





inconstitucionalidad presentadas por el presidente de la República en el proceso de formación de leyes, proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales, convocatorias para referendo, para reforma, enmienda o cambio constitucional, decretos que declaran o que se dictan con fundamento en los estados de excepción, tratados internacionales, convocatorias a consultas populares, estatutos de autonomía y sus reformas, además de ejercer un control en cuanto a la inconstitucionalidad de normas conexas.

Otra característica de esta forma de control está dada por su carácter abstracto; es decir, que la contradicción de la norma con el texto normativo no está direccionada hacia una persona o grupo de personas en particular, sino que la afectación se la hace a toda la sociedad. Es decir, no existe un sujeto determinado de afectación, sino que ha de entenderse como el sujeto afectado a toda la colectividad, asegurándose de esta manera la supremacía de la Constitución.

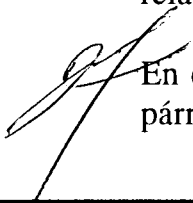

En cuanto a los efectos que genera la declaratoria de inconstitucionalidad, tanto de actos normativos como administrativos de carácter general, los mismos se verán expresados en la invalidez del acto impugnado, generándose un efecto *erga omnes* o general respecto de esas disposiciones normativas.

Control constitucional de las disposiciones impugnadas

Control formal

La disposición transitoria décima cuarta de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009, señala: “Las disposiciones legales de origen parlamentario expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley y sobre cuya constitucionalidad no haya existido pronunciamiento judicial previo, podrán ser demandadas ante la Corte Constitucional únicamente por vicios de fondo”.

Es decir que las disposiciones legales expedidas por el legislativo antes del 22 de octubre de 2009, únicamente son susceptibles de ser demandadas como inconstitucionales en razón de vicios de fondo y no de forma. En consecuencia, el análisis constitucional a realizarse por este Organismo, respecto de las disposiciones previas a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, demandadas como inconstitucionales, únicamente versa en relación al control material o de fondo.

 En el presente caso, tal como quedó expuesto de los antecedentes detallados en párrafos precedentes, se verifica que las disposiciones legales objeto de 

impugnación constitucional son: artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos (reformado mediante la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, publicada en el Registro Oficial N.º 170 del 14 de septiembre de 2007) y artículo 20 primero y segundo incisos del Reglamento a la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, publicado en el Registro Oficial N.º 331 del 7 de mayo de 2008.

Es decir, los artículos demandados como inconstitucionales constan en cuerpos normativos expedidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por tal razón, conforme a la disposición transitoria antes citada, únicamente procede que esta Corte realice un control material –de fondo– de las disposiciones legales demandadas.

Situación que resulta del todo razonable, puesto que no es procedente a más de inoficioso, que este Organismo analice y se pronuncie respecto de si la ley objetada para su expedición, siguió el procedimiento legislativo previsto en la normativa constitucional vigente a la fecha de su emisión, esto es la Constitución de 1998, ya que dicho procedimiento ha quedado sin valor jurídico a partir de la expedición de la Constitución de 2008. De manera que mal puede la Constitución de 1998, vigente a la época en que se expidió las leyes que contienen los artículos impugnados, y su procedimiento legislativo –ya derogada–, servir como parámetro para realizar un control de constitucionalidad en momentos actuales.

A más de lo dicho es oportuno puntualizar que en función del orden constitucional que rige a partir del 2008 y la posterior emisión de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a esta Corte, dentro de la presente acción de inconstitucionalidad, le corresponde analizar y determinar si los artículos demandados son compatibles o no con los preceptos contenidos en la actual Constitución, al margen de la normativa constitucional que se encontraba vigente a la fecha de promulgación de la ley objetada. Ello puesto que más allá de su correspondencia o no con la Constitución bajo la cual nació, lo trascendental y oficioso, dentro de la realidad jurídica actual, es determinar si la normativa impugnada se corresponde y subordina con el actual orden constitucional dentro del cual está llamada a producir efectos jurídicos.

Control Material

Previo a formular los problemas jurídicos a resolverse en el caso *sub iudice*, es oportuno señalar que la accionante demanda la inconstitucionalidad del artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, vigente a partir de las reformas a dicha ley en el año 2007 (Registro Oficial N.º 170 del 14 de septiembre de 2007). No obstante,





adicionalmente a lo indicado en párrafos anteriores, es importante indicar que la Ley de Hidrocarburos, a su vez, fue objeto de reforma en el año 2010 a través de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el Registro Oficial N.º 244 del 27 de julio 2010. Adicionalmente, en el Registro Oficial N.º 330 del 29 de noviembre de 2010, se publicó el Reglamento de Aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos. En tal sentido, corresponde determinar si existen razones suficientes para presumir que se ha configurado unidad normativa, en los términos establecidos en el artículo 76 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Con este fin es pertinente observar el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Hidrocarburos vigente a partir de las reformas a dicha ley en el año 2007 (Registro Oficial N.º 170 del 14 de septiembre de 2007)	Ley de Hidrocarburos, vigente a partir de las reformas a dicha ley en el año 2010 (Registro Oficial N.º 244 del 27 de julio 2010)
Art. 78.- La adulteración en la calidad, precio o volumen de los derivados de petróleo, incluido el gas licuado de petróleo y los biocombustibles, será sancionado por el Director Nacional de Hidrocarburos, la primera ocasión, con una multa de veinticinco a cincuenta remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general; la segunda ocasión, con multa de cincuenta a cien remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general y la suspensión de quince días de funcionamiento del establecimiento; y, la tercera ocasión con multa de cien a doscientas remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general y la clausura definitiva del establecimiento. Cuando los responsables de las irregularidades descritas en el inciso anterior sean las comercializadoras de combustibles, incluido gas licuado de petróleo y biocombustibles, las multas serán multiplicadas por diez.	Art. 78.- La adulteración en la calidad, precio o volumen de los derivados de petróleo, incluido el gas licuado de petróleo y los biocombustibles, será sancionado por el Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero , la primera ocasión, con una multa de veinticinco a cincuenta remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general; la segunda ocasión, con multa de cincuenta a cien remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general y la suspensión de quince días de funcionamiento del establecimiento; y, la tercera ocasión con multa de cien a doscientas remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general y la clausura definitiva del establecimiento. Cuando los responsables de las irregularidades descritas en el inciso anterior sean las comercializadoras de combustibles, incluido gas licuado de petróleo y biocombustibles, las multas

Para efecto de determinar la calidad del combustible líquido derivado de hidrocarburos, incluido gas licuado de petróleo o biocombustible, PETROCOMERCIAL abastecedora, o quien haga sus veces, dará las facilidades necesarias para que el organismo calificado, de acuerdo con la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad, certifique su calidad previa al abastecimiento a la comercializadora.

El certificado de calidad incluido el uso de trazadores de identificación inequívoca del combustible vendido en cada terminal, será otorgado por alguna de las verificadoras autorizadas a operar en el país y aplicando las normas nacionales e internacionales de calidad. La muestra y el análisis deberán someterse a las normas internacionales vigentes para tales procesos.

El que deliberada y maliciosamente rompiere el sello de seguridad fijado por la Dirección Nacional de Hidrocarburos en los surtidores de expendio de combustibles al público o de cualquier forma alterare los sistemas mecánicos, eléctricos o electrónicos, con el objeto de disminuir las cantidades de expendio, será sancionado con una multa de hasta veinticinco remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general la primera ocasión; de veinticinco hasta cincuenta remuneraciones; básicas unificadas para los trabajadores en general la segunda ocasión; y, de cincuenta hasta setenta y cinco remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general la tercera ocasión. La multa se

serán multiplicadas por diez. Para efecto de determinar la calidad del combustible líquido derivado de hidrocarburos, incluido gas licuado de petróleo o biocombustible, PETROCOMERCIAL abastecedora, o quien haga sus veces, dará las facilidades necesarias para que el organismo calificado, de acuerdo con la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad, certifique su calidad previa al abastecimiento a la comercializadora.

El certificado de calidad incluido el uso de trazadores de identificación inequívoca del combustible vendido en cada terminal, será otorgado por alguna de las verificadoras autorizadas a operar en el país y aplicando las normas nacionales e internacionales de calidad. La muestra y el análisis deberán someterse a las normas internacionales vigentes para tales procesos.

El que deliberada y maliciosamente rompiere el sello de seguridad fijado por **la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero** en los surtidores de expendio de combustibles al público o de cualquier forma alterare los sistemas mecánicos, eléctricos o electrónicos, con el objeto de disminuir las cantidades de expendio, será sancionado con una multa de hasta veinticinco remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general la primera ocasión; de veinticinco hasta cincuenta remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general la segunda ocasión; y, de cincuenta hasta setenta y cinco remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en



impondrá 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.

Se considera circunstancia agravante, que quien incurra en esta infracción sea el propietario o el administrado responsable de una estación de servicio; en este caso la multas se duplicarán. Tales propietarios o administrador no serán responsables por los actos maliciosos de terceros.

general la tercera ocasión. La multa se impondrá 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.

Se considera circunstancia agravante, que quien incurra en esta infracción sea el propietario o el administrador responsable de una estación de servicio; en este caso las multas se duplicarán. Tales propietarios o administradores no serán responsables por los actos maliciosos de terceros.

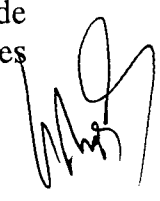
De las sanciones impuestas por el Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, se podrá apelar ante el Ministro del ramo. Para el cobro de las multas previstas en esta Ley, se otorga jurisdicción coactiva a la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

Para la apelación o interposición de cualquier otro recurso, se acompañará el documento que justifique el pago de la multa impuesta, caso contrario será denegado.

Para los efectos de este artículo y los siguientes, las autoridades, dignatarios, servidores, empleados y trabajadores de la Agencia de Regulación y Control

	<p>Hidrocarburífero que realizan funciones de control del cumplimiento de las normas de esta Ley, presentarán su declaración patrimonial juramentada al inicio y término de sus funciones, debiendo actualizarla anualmente. La omisión o incumplimiento de esta obligación será causal para la destitución, remoción o terminación del vínculo contractual con quien omitiere o incumpliere.</p>
<p>Reglamento a la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal, publicado en el Registro Oficial N.º 331 del 7 de mayo de 2008</p>	<p>Reglamento de aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, publicado en el Registro Oficial N.º 330 del 29 de noviembre de 2010</p>
<p>Art. 20.- Impugnación.- De la resolución de sanción, conforme la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y Código Penal, y previo el pago de la multa impuesta, el sujeto de control podrá interponer los recursos administrativos de los que se crea asistido, conforme lo señalado en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, siempre y cuando se cumplan los requisitos para tal efecto. En caso de no efectuarse el pago de la multa correspondiente, previo a la impugnación en sede administrativa, el Ministro de Minas y Petróleos o el Director Nacional de Hidrocarburos, o su delegado, declarará la inadmisión del recurso interpuesto</p>	<p>TITULO III DE LA AGENCIA DE REGULACION Y CONTROL HIDROCARBURIFERO CAPITULO I CONFORMACION Y FUNCIONAMIENTO DEL DIRECTORIO Art. 20.- Secretario.- Actuará como Secretario permanente del Directorio el Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.</p>

Como se puede observar del cuadro precedente, las normas legal y reglamentaria acusadas como inconstitucionales por la accionante, en la actual normativa, han sido recogidas en una sola disposición; esto es, artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos. En dicho artículo, se establecen tanto las sanciones





administrativas para quienes adulteren la calidad, precio o volumen de los derivados de petróleo –incluido el gas licuado de petróleo y los biocombustibles– y para quienes deliberada y maliciosamente rompieren el sello de seguridad fijado por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero en los surtidores de expendio de combustibles al público o de cualquier forma alteren los sistemas mecánicos, eléctricos o electrónicos, con el objeto de disminuir las cantidades de expendio. A su vez, se determina como requisito para proceder a apelar o para la interposición de cualquier recurso, la presentación del documento que justifique el pago de la multa impuesta.

En aquel sentido, una vez que se ha observado que las normas impugnadas han sido reproducidas en la vigente normativa –Ley de Hidrocarburos–, en una sola disposición, lo que hace presumir la configuración de unidad normativa, esta Corte procederá a realizar un análisis del artículo 78 de la mentada ley, para lo cual se establece el siguiente problema jurídico:

La frase: “Para la apelación o interposición de cualquier otro recurso, se acompañará el documento que justifique el pago de la multa impuesta, caso contrario será denegado” en el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, ¿vulnera el derecho a recurrir en conexión con el principio de no restricción de los derechos?

La accionante, al exponer los argumentos que sustentan la demanda de inconstitucionalidad, cuestiona la norma de acuerdo con la cual se condiciona la posibilidad de impugnar la resolución que imponga una sanción administrativa, al requisito de adjuntar el comprobante de pago de la multa impuesta por la autoridad administrativa. En su criterio, esta norma, vulneraría su derecho a recurrir y el principio de no restricción del contenido de los derechos.

La norma señalada se encuentra contenida en la disposición constante en el penúltimo inciso del actual artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, en los siguientes términos: “Para la apelación o interposición de cualquier otro recurso, se acompañará el documento que justifique el pago de la multa impuesta, caso contrario será denegado”.

En este sentido, conviene precisar que la regulación que recibe el derecho a recurrir en el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, hace relación a la facultad que tienen los administrados de impugnar las sanciones establecidas por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero ante las autoridades de la propia administración pública. En tal sentido, el análisis constitucional a desarrollarse en el presente caso, en razón de la redacción del artículo 78 de la

Ley de Hidrocarburos, guarda relación con el derecho a recurrir en sede administrativa.

Dicho esto corresponde analizar el derecho a recurrir como garantía que integra el derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 76 de la Constitución de la República. Este derecho, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional, se expresa a través de: "... condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades"¹.

De lo expuesto, se colige que los procedimientos administrativos de orden sancionatorio, seguidos por la autoridad competente en ejercicio de sus facultades y las eventuales sanciones que de ellos resulten, no están exentos de sujetarse a las garantías del debido proceso. Por lo tanto, la administración pública, en el ejercicio de la potestad sancionadora, está obligada a respetar las garantías y derechos constitucionales establecidos a favor de los ciudadanos, en aras de evitar actuaciones y decisiones arbitrarias e ilegítimas.

Referente a las garantías del debido proceso en sede administrativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del 2 de febrero de 2001, dictada en el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, argumentó que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso; así señaló:

125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.

126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

127. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 330-15-SEP-CC, caso N.º 0474-13-EP.



respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

Centrándonos en la garantía específica del derecho a recurrir –alegada como vulnerada por la accionante–, corresponde mencionar que el artículo 76 de la Constitución en el numeral 7, consagra el derecho a la defensa, el cual entre sus garantías, en el literal **m**, señala: “Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”.

Así las cosas y en función del análisis expuesto en líneas precedentes, queda claro que el derecho a recurrir –como garantía integrante del derecho al debido proceso–, debe garantizarse en todo proceso en el que se determine derechos y obligaciones, cualquiera sea su naturaleza jurídica. Lo dicho, no obstante, está mediado por la posibilidad de establecer, de manera justificada y ponderada, limitaciones al ejercicio del derecho por medio de la legislación, atendiendo la naturaleza propia y las circunstancias particulares de cada procedimiento. Es decir que todo ciudadano objeto de un proceso administrativo o judicial, en principio, está facultado para recurrir de la resolución que considera lesiva a sus intereses, conforme a la normativa que se establezca para el efecto.

Respecto del derecho a recurrir, esta Corte, en varias de sus sentencias, se ha ocupado de desarrollar el contenido y alcance del mismo en el ámbito judicial. No obstante, tal desarrollo, en función de lo expuesto en líneas anteriores, es también aplicable *mutatis mutandis*, en el contexto administrativo. Así, el derecho a recurrir es una consecuencia del derecho a la defensa, materializado en la posibilidad que una resolución administrativa relevante, sea objeto de análisis por la autoridad superior, en aras de subsanar posibles errores u omisiones que se cometan en la misma².

En este orden es oportuno señalar que el ejercicio del derecho a recurrir, como todo derecho constitucional no es absoluto³, y en tal razón, es susceptible de regularse vía legislativa. Por tanto, la Asamblea Nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 132 numeral 1 de la Constitución⁴, es el órgano encargado de expedir la normativa correspondiente tendiente a regular el ejercicio de los derechos constitucionales, en tanto dicha regulación resulte constitucionalmente válida, es decir encuentre una justificación constitucional.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 346-16-SEP-CC, caso N.º 0975-14-EP.

³ Respecto al carácter no absoluto de los derechos constitucionales, en concreto del derecho a recurrir, la Corte Constitucional se ha pronunciado en sentencia N.º 360-16-SEP-CC, caso N.º 1197-12-EP; sentencia N.º 008-13-SCN-CC, casos Nros. 0033-09-CN, 0012-10-CN, 0026-10-CN, 0029-10-CN, 0033-11-CN, 0040-11-CN, 0043-11-CN, 0052-11-CN, 0016-12-CN, 0344-12-CN, 0579-12-CN, 0598-12-CN, 0622-12-CN, 0623-12-CN y 0624-12-CN, acumulados; sentencia N.º 007-10-SCN-CC, caso N.º 0003-10-CN.

⁴ Constitución de la República.- “Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales...”.

En el caso que nos ocupa, el legislador al regular el derecho a recurrir en sede administrativa, respecto de las decisiones –sanciones administrativas adoptadas por el director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero para el caso de las infracciones tipificadas en el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos–, estableció que para presentar la apelación o cualquier otro recurso ante la administración pública, debe acompañarse el comprobante de pago de la multa impuesta, caso contrario esta será denegada. Por lo tanto, el pago de la sanción constituye un requisito de inexorable cumplimiento, a efectos de dar trámite a la impugnación administrativa, interpuesta por el administrado.

En este sentido, cabe indicar que la Constitución de la República al determinar los principios que rigen el ejercicio de los derechos –entre estos el derecho a recurrir– en el artículo 11 numeral 4, establece: “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”. Este principio de “no restricción”, comprende una prohibición de medidas normativas que anulen totalmente el ejercicio de los derechos, así como el establecimiento de medidas que los limiten de forma desproporcionada⁵.

De este principio de prohibición de restricción se deriva a su vez un subprincipio denominado como núcleo o contenido esencial de los derechos en virtud del cual, todo derecho constitucional cuenta con un contenido mínimo que lo caracteriza y lo hace materialmente ejecutable; contenido que no puede verse menoscabado por el legislador o cualquier autoridad pública en el ejercicio de sus funciones, hasta el punto en que tal menoscabo conlleva la anulación o desaparición del derecho o simplemente lo descaracteriza hasta hacerlo irreconocible. En otras palabras, cualquier interferencia más allá del límite marcado por el núcleo esencial del derecho equivale a la anulación del derecho afectado.

Así pues, si bien en función del carácter no absoluto del ejercicio de los derechos constitucionales, estos pueden ser objeto de regulación e incluso de limitación vía legislativa, en tanto dicha limitación se halle constitucional y objetivamente justificada; no es menos cierto que tal regulación no puede implicar un irrespeto o restricción del núcleo esencial del derecho constitucional, puesto que esto convertiría al derecho en materialmente impracticable. De manera que todo derecho constitucional cuenta con elementos impermeables que no están sometidos a la voluntad del legislador u otra autoridad pública.

Entonces es admisible constitucionalmente que en un caso concreto se realice una intervención que suponga un cierto grado de desplazamiento de un derecho constitucional en una situación concreta, siempre que se pueda justificar

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 035-16-SIN-CC, caso N.º 0011-10-IN; sentencia N.º 004-16-SCN-CC, caso N.º 0171-13-CN; sentencia N.º 007-14-SIN-CC, caso N.º 0012-14-IN.



constitucionalmente, es decir exista proporcionalidad. De ahí que el contenido esencial de un derecho no es un elemento estable, sino determinable exclusivamente a partir de la propia norma del derecho constitucional en conexión con la justificación constitucional de la intervención del caso concreto.

Ahora bien, el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, determina que para ejercer el derecho a recurrir en sede administrativa, de una sanción impuesta por la autoridad administrativa, director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, se debe cancelar la multa impuesta; lo cual comporta una limitación del ejercicio del derecho a recurrir, tanto más que la impugnación resultaría procedente únicamente, respecto de los sujetos sancionados que en el momento procesal oportuno, se encuentren en condiciones de pagar el valor pecuniario de la sanción impuesta.

En estas condiciones, le corresponde a este Organismo determinar si el requisito previsto en el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, limita el derecho a recurrir y tiene una justificación constitucionalmente válida, es decir que resulte proporcional. Para tal fin, esta magistratura constitucional, tal como ha obrado en casos anteriores⁶, procederá a determinar, cuál es el fin constitucionalmente que persigue el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos; para en función de aquello, someterla al test de proporcionalidad. La aplicación de dicho test implica determinar si la medida legislativa es idónea, superado dicho parámetro, si resulta necesaria, y superados estos dos, si es proporcional en sentido estricto.

En este orden de ideas, cabe señalar que el fin que persigue una medida es constitucionalmente válido, cuando se encuentra contenido o es concordante con la normativa constitucional. En el caso que nos ocupa es oportuno señalar que el artículo 227 de la Constitución de la República establece que la administración pública se rige entre otros, por los principios de eficacia y eficiencia. La Corte Constitucional, al analizar estos principios razonó que:

Es preciso señalar entonces, que los principios constitucionales de eficiencia y eficacia obedecen a que la administración pública debe ejecutar sus funciones de tal forma que se garantice la consecución de los objetivos y fines planteados para una adecuada prestación de un servicio eficiente y de calidad a la colectividad, así como también que se obtengan los mejores resultados con la óptima utilización de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros puestos a su disposición⁷.

Sobre esta base, la Corte Constitucional advierte que el objetivo que persigue el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos precisamente, se enmarca en los

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 035-16-SIN-CC, caso N.º 0011-10-IN; sentencia N.º 004-16-SCN-CC, caso N.º 0171-13-CN; sentencia N.º 007-14-SIN-CC, caso N.º 0012-14-IN.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 043-16-SIN-CC, caso N.º 0042-16-IN y 0045-16-IN acumulados.

principios de eficiencia y eficacia que guían la actividad de la administración pública; en tanto, lo que se busca a través de la referida norma y a partir de una optimización del procedimiento administrativo, es que la sanción pecuniaria establecida en un acto administrativo que goza de legitimidad y ejecutoriedad – independientemente de su revisión por la autoridad competente–, se materialice en la realidad concreta a través del pago de la multa por parte del sujeto obligado como condición para proceder a recurrir.

De manera que a partir del establecimiento de este requisito, el legislador pretende hacer efectivos los principios constitucionales de eficiencia y eficacia, y procura para la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, asegurar la materialización y la normal ejecución de recursos económicos que integran el presupuesto de la institución, a efectos de que esta pueda llevar a cabo sus funciones en un contexto de normalidad y regularidad, y en aras de conseguir los objetivos para los que fue creada.

Dicho de otra forma, lo que busca la norma impugnada es que la administración pública –específicamente, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero– vea ejecutadas sus decisiones de la forma más expedita posible.

Por lo tanto, este Organismo colige que la medida adoptada en el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, persigue un fin válido, al encontrar sustento en lo dispuesto en el artículo 227 de la Carta Suprema, esto es los principios de eficiencia y eficacia, tal como quedó expuesto. En función de lo dicho, corresponde ahora analizar el fin constitucionalmente válido de la medida legislativa a la luz de los parámetros que integran el test de proporcionalidad.

i. Idoneidad

De acuerdo al criterio de idoneidad una medida normativa cumplirá este parámetro si sirve de forma efectiva para el cumplimiento del fin constitucional por el cual fue establecida⁸.

En el caso en concreto, conforme a lo expuesto en líneas anteriores, el fin que persigue el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos radica en asegurar la ejecución inmediata de sus decisiones y la normal ejecución de recursos económicos que integran el presupuesto de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, a efectos de que esta pueda ejecutar sus funciones en un contexto de normalidad y regularidad, sin que su acción se vea perturbada por la impugnación de la

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 025-16-SIN-CC, caso N.º 0047-14-IN.



sanción. Es decir que la agencia en mención cumpla su actividad administrativa, conforme a los principios de eficiencia y eficacia.

Corresponde entonces evaluar si la medida legislativa adoptada efectivamente, guarda relación directa y es efectiva en obtener el fin que persigue.

En este contexto, la Corte advierte que la determinación del requisito de pagar la multa impuesta para proceder a impugnar, previsto en el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos produce un efecto práctico e inmediato que resulta inobjetable, esto es, el ingreso de recursos económicos para la entidad sancionadora, independientemente de la impugnación que tenga lugar. Dicho de otra forma, la única opción para proceder con la impugnación en el proceso administrativo en estudio, es que se pague el valor de la multa impuesta; de manera que, más allá de la revisión que se haga sobre el acto administrativo, los valores de la sanción pecuniaria se traducen en ingresos para la administración, en razón del requisito previsto en el artículo 78 en mención.

Por lo tanto, en el caso objeto de análisis, es evidente que el hecho de proceder a pagar la multa impuesta como condición para impugnar el acto administrativo sancionador, resulta efectiva para conseguir el objetivo que persigue, en tanto consigue que se paguen los valores ordenados y de esta manera logra asegurar de forma directa el normal desenvolvimiento de los recursos que integran el presupuesto de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.

Es decir, la medida legislativa, al contener un mandato para la procedencia de la impugnación genera que la entidad pública se haga de ingresos económicos, los cuales están destinados a financiar sus actividades administrativas propias. Por lo tanto, permite que la institución cumpla sus actividades conforme a los principios constitucionales de eficiencia y eficacia.

Por tanto, esta Corte advierte que la medida legislativa adoptada en el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, es idónea para el fin constitucional que persigue.

ii. Necesidad

Respecto al componente de necesidad, la Corte a través de su fallos precisó que este implica “... la verificación de si la medida adoptada es la menos restrictiva para los derechos de las personas, sin perder su idoneidad. Una norma solamente podrá superar el examen de necesidad si se comprueba que no existe otra medida, que, siendo también idónea, sea menos lesiva para los derechos de las personas”⁹.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SIN-CC, caso N.º 0014-13-IN y acumulados Nros. 0023-13-IN y 0028-13-IN.

En el caso bajo estudio, si bien esta Corte en párrafos precedentes determinó que la medida legislativa prevista en el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, es idónea para conseguir el fin constitucionalmente válido que persigue; no obstante, advierte también que existen otros mecanismos de orden legal que permiten lograr la consecución del tal fin.

Concretamente, conforme a lo dispuesto en el mismo artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, para el cobro de las multas previstas en dicha ley, cuenta con el mecanismo de autotutela administrativa ejercido a través de la jurisdicción coactiva.

En definitiva, para lograr el pago de los valores pecuniarios establecidos como consecuencia de las sanciones administrativas previstas en la Ley de Hidrocarburos, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero está facultada para ejercer el proceso coactivo, generando de esta manera ingresos económicos que forman parte de su presupuesto y que a su vez, posibilitan a la institución pública llevar a cabo sus funciones conforme a los principios constitucionales de eficiencia y eficacia, sin la necesidad de establecer barreras al ejercicio del derecho a recurrir.

Adicionalmente, tomando en consideración que el requisito previsto en el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, en definitiva constituye una garantía tendiente a asegurar el efectivo cobro de la sanción impuesta al administrado por parte de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero; cabe señalar que dentro del ordenamiento jurídico, existen ejemplos claros respecto a cómo ha procedido el órgano legislativo, a efectos de establecer medidas en aras de asegurar los efectivos ingresos hacia las instituciones del Estado. Así, por ejemplo, en la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria del Ecuador, publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial N.º 242 del 29 de diciembre de 2007, en el artículo 7, se estableció que para deducir acciones o recursos:

... contra actos determinativos de obligación tributaria, procedimientos de ejecución y en general contra todos aquellos actos y procedimientos en los que la administración tributaria persiga la determinación o recaudación de tributos y sus recargos, intereses y multas, deberán presentarse ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal con una caución equivalente al 10% de su cuantía...

Es decir que en materia tributaria, en razón de un análisis de proporcionalidad, la ley ha establecido que para poder formular una acción o presentar un recurso jurisdiccional respecto a decisiones de la administración tributaria, se debe rendir una caución respecto al 10% de la cuantía, a diferencia del procedimiento,





administrativo en estudio, en donde la exigencia para poder apelar es el pago total –y no la consignación en garantía de un porcentaje– de la multa impuesta. De modo que, existiendo este antecedente de configuración legal que recibe el derecho a accionar y recurrir en materia tributaria, el cual fue objeto de control constitucional en sentencia N.º 003-14-SCN-CC, determinándose su constitucionalidad, bien puede servir como parangón al momento de regular el derecho a recurrir respecto de las sanciones establecidas por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, en tanto se consideren las particularidades que rodean a cada tipo de impugnación.

Sobre la base de las consideraciones jurídicas expuestas, cotejando las medidas que permiten conseguir el fin constitucionalmente válido, esta Corte determina que el requisito previsto en el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, representa una limitante al derecho constitucional a recurrir, en tanto condiciona el ejercicio de este derecho al pago de la multa impuesta en la sanción objeto de impugnación; requisito que a su vez, resulta potencialmente vulnerador del derecho a la igualdad, puesto que expresamente reserva el derecho a impugnar para quienes en el momento procesal oportuno, cuenten con los recursos para proceder al pago y tácitamente, niega la facultad de recurrir a aquellos sujetos que no cuenten con los recursos para hacer efectiva la multa. Mientras que el hecho de hacerse efectiva la multa impuesta, a través de la jurisdicción coactiva otorgada a la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, por mandato expreso de la ley, no representa una limitación del derecho a recurrir.

Por lo tanto, la media legislativa en análisis, no supera el componente de necesidad, en razón que tal como quedó demostrado, existen otras medidas que permiten conseguir el fin constitucionalmente válido que persigue el requisito previsto en el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, sin limitar los derechos constitucionales de forma desproporcionada. Al no constituir medida necesaria para lograr el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, la norma impugnada se torna en restrictiva, respecto del derecho a recurrir, lo que a su vez, constituye razón suficiente para que esta Corte declare su inconstitucionalidad por el fondo.

III. 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 expide la siguiente:

SENTENCIA

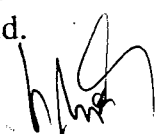
1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad planteada.
2. En ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, se declara la inconstitucionalidad por el fondo y se dispone la expulsión de la siguiente frase que consta en el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos: “Para la apelación o interposición de cualquier otro recurso, se acompañará el documento que justifique el pago de la multa impuesta, caso contrario será denegado”. En tal razón, el artículo en referencia permanecerá vigente de la siguiente manera:

Art. 78.- La adulteración en la calidad, precio o volumen de los derivados de petróleo, incluido el gas licuado de petróleo y los biocombustibles, será sancionado por el director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, la primera ocasión, con una multa de veinticinco a cincuenta remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general; la segunda ocasión, con una multa de cincuenta a cien remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general y la suspensión de quince días de funcionamiento del establecimiento y la tercera ocasión, con una multa de cien a doscientas remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general y la clausura definitiva del establecimiento.

Cuando los responsables de las irregularidades descritas en el inciso anterior sean las comercializadoras de combustibles, incluido gas licuado de petróleo y biocombustibles, las multas serán multiplicadas por diez.

Para efecto de determinar la calidad del combustible líquido derivado de hidrocarburos, incluido gas licuado de petróleo o biocombustible, PETROCOMERCIAL (abastecedora) o quien haga sus veces, dará las facilidades necesarias para que el organismo calificado, de acuerdo con la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad, certifique su calidad previa al abastecimiento a la comercializadora.

El certificado de calidad incluido el uso de trazadores de identificación inequívoca del combustible vendido en cada terminal, será otorgado por alguna de las verificadoras autorizadas a operar en el país y aplicando las normas nacionales e internacionales de calidad.





La muestra y el análisis deberán someterse a las normas internacionales vigentes para tales procesos.

El que deliberada y maliciosamente rompiere el sello de seguridad fijado por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero en los surtidores de expendio de combustibles al público o de cualquier forma alterare los sistemas mecánicos, eléctricos o electrónicos, con el objeto de disminuir las cantidades de expendio, será sancionado con una multa de hasta veinticinco remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general la primera ocasión; de veinticinco hasta cincuenta remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general la segunda ocasión y de cincuenta hasta setenta y cinco remuneraciones básicas unificadas para los trabajadores en general, la tercera ocasión. La multa se impondrá 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.

Se considera circunstancia agravante, que quien incurra en esta infracción, sea el propietario o el administrador responsable de una estación de servicio; en este caso, las multas se duplicarán. Tales propietarios o administradores no serán responsables por los actos maliciosos de terceros.

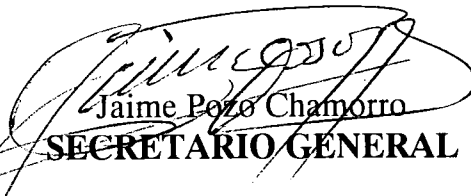
De las sanciones impuestas por el director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, se podrá apelar ante el Ministerio del Ramo. Para el cobro de las multas previstas en esta ley, se otorga jurisdicción coactiva a la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

Para los efectos de este artículo y los siguientes, las autoridades, dignatarios, servidores, empleados y trabajadores de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, que realizan funciones de control del cumplimiento de las normas de esta ley, presentarán su declaración patrimonial juramentada al inicio y término de sus funciones, debiendo actualizarla anualmente. La omisión o incumplimiento de esta obligación será causal para la destitución, remoción o terminación del vínculo contractual con quien omitiere o incumpliere.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.




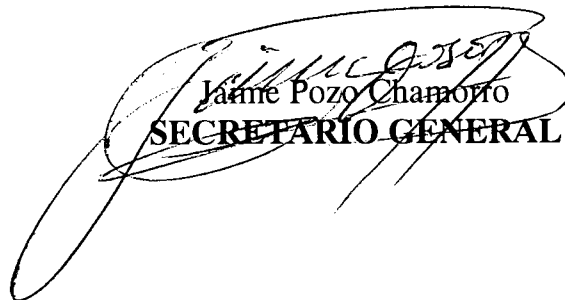
Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiña Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Pamela Martínez de Salazar y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 8 de marzo del 2017. Lo certifico.


JPCH/mbvv



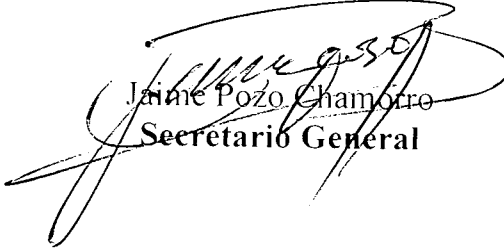
Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0019-12-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 23 de marzo del dos mil diecisiete.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

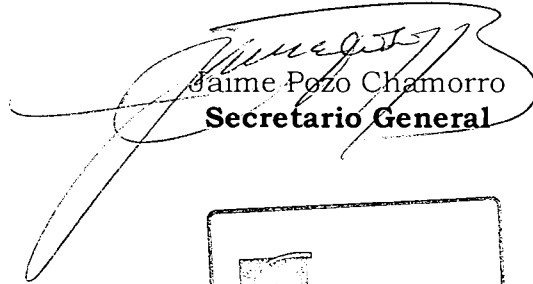
JPCH/JDN



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0019-12-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veinticuatro días del mes de marzo del dos mil diecisiete, se notificó con copia certificada de la sentencia 005-17-SIN-CC de 08 de marzo de 2017, a los señores: Ximena Isabel Trujillo Narváez en la casilla judicial **2325** y correo electrónico ramirczaada@yahoo.com; Presidente Constitucional de la República en la casilla constitucional **001**; Presidenta de la Asamblea Nacional en la casilla constitucional **015**; Procurador General del Estado en la casilla constitucional **018**. A los veintisiete días del mes de marzo del dos mil diecisiete, al Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, mediante oficio **1798-CCE-SG-NOT-2017**; conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/mmm





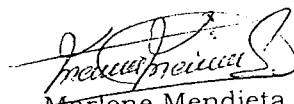
**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

GUIA DE CASILLEROS JUDICIALES No. 168

ACTOR	CASILLA JUDICIAL	DEMANDADO/ TERCER INTERESADO	CASILLA JUDICIAL	Nro. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
		JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE CHIMBORAZO	5687	0002-15-IS	Prov. audiencia de 23 de marzo de 2017
FÉLIX SANTIAGO VILLALVA CARRANZA	881	ALCALDESA Y PROCURADORA SÍNDICA DEL GAD DE BABAHOYO	4876	0869-14-EP	PROV. DE 23 DE MARZO DE 2017
TERESITA DE JESÚS REY	2351	DIRECTOR DE LA SUBSECRETARÍA DE TIERRAS Y REFORMA AGRARIA (EX INDA)	1040	0740-07-RA	RESOLUCION DE 14 DE MARZO DE 2017
LUIS ALBERTO GUALOTUÑA GUAMANARCA	165 Y 492			0003-11-RA	RESOLUCION DE 21 DE MARZO DE 2017
GERENTE DE LA AUTORIDAD PORTUARIA DE GUAYAQUIL	1249	MARCELA ROSARIO ANDINO NARANJO	999	1511-12-EP	SENTENCIA DE 15 DE MARZO DE 2017
XIMENA ISABEL TRUJILLO NARVÁEZ	2325			0019-12-IN	SENTENCIA DE 08 DE MARZO DE 2017
ARTURO GANGOTENA GUARDERAS	1163	SECRETARIO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENESCYT)	3940 Y 5572	0041-10-IS	SENTENCIA DE 08 DE MARZO DE 2017

Total de Boletas: **(13) trece**

Quito, D.M., 24 de marzo del 2017


Marlene Mendieta M.
OFICINISTA 2
SECRETARÍA GENERAL

13 boletas
16/1/25
24 03 2017
A, H



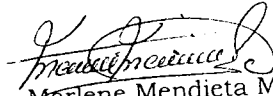
GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 151


ACTOR	CASILLA CONSTITUCIONAL	DEMANDADO/TERCER INTERESADO	CASILLA CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
BERTHA NELLY CAICEDO HIDALGO	473			0002-15-IS	Prov. audiencia de 23 de marzo de 2017
ALEXIS MERA GILER, SECRETARIO GENERAL JURÍDICO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	001	PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL	015	0003-17-TI	Prov. de 20 de marzo de 2017
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
RICHARD VERA VÉLEZ, APODERADO ESPECIAL DEL GERENTE REGIONAL DEL GUAYAS DE LA CORPORACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD	1113	ADMINISTRADOR DE LA UNIDAD DE NEGOCIO CNEL EP GUAYAS - LOS RÍOS Y APODERADO ESPECIAL DEL GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA ELÉCTRICA CORPORACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD CNEL EP	1118	1598-11-EP	PROV DE 23 DE MARZO DE 2017
		JUECES DE LA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS	680		
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
		REMIGIO SOLANO PAZMIÑO	1131		
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	0869-14-EP	PROV. DE 23 DE MARZO DE 2017
		JUECES DE SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA	019		
TERESITA DE JESÚS REY	163	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	0740-07-RA	RESOLUCION DE 14 DE MARZO DE 2017
		DIRECTOR DE LA SUBSECRETARÍA DE TIERRAS Y REFORMA AGRARIA (EX INDA),	041		

LUIS ALBERTO GUALOTUÑA GUAMANARCA	152	COMANDANTE GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL	020	0003-11-RA	RESOLUCION DE 21 DE MARZO DE 2017
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
GERENTE DE LA AUTORIDAD PORTUARIA DE GUAYAQUIL	1249	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	1511-12-EP	SENTENCIA DE 15 DE MARZO DE 2017
		PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL	015	0019-12-IN	SENTENCIA DE 08 DE MARZO DE 2017
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
		PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA	001		
ARTURO GANGOTENA GUARDERAS	497 Y 1163	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	0041-10-IS	SENTENCIA DE 08 DE MARZO DE 2017
		SECRETARIO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENESCYT)	357		

Total de Boletas: (26) Veintiséis

Quito, D.M., 24 de marzo del 2017




 Marlene Mendieta M.
OFICINISTA 2
SECRETARÍA GENERAL

 **Corte Constitucional**
CASILLEROS CONSTITUCIONALES
 Fecha: 24 MAR. 2017
 Hora: 15:40
 Total Boletas: 26

Marlene Mendieta

De: Marlene Mendieta
Enviado el: viernes, 24 de marzo de 2017 14:48
Para: 'ramirezaad@yahoo.com'
Asunto: Notificación con la sentencia de 08 de marzo de 2017
Datos adjuntos: 0019-12-IN-sen.pdf



GUÍA DE ENVÍOS

	Servicio: EMS	Fecha: 2017-03-27	Hora: 14:54:17	
	Usuario: marlene.mendieta	Orden de trabajo: EN-13424-2017-03-14448202	Id Local:	
REMITENTE				EN656887490EC
Nombre: CORTE CONSTITUCIONAL		Código Cliente: 13424	Nombre: DESTINATARIO DIRECTOR DE LA AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL HIDROCARBURIFERO	
Número de Identificación: 1760001980001		Tipo de identificación: RUC	Número de Identificación: Tipo de identificación:	
Provincia: PICHINCHA	Ciudad/Cantón: QUITO	Parroquia:	Provincia: PICHINCHA	Ciudad/Cantón: QUITO
Dirección: AV. 12 DE OCTUBRE N16-114 Y PASAJE NICOLAS JIMENEZ FRENTE AL PARQUE EL ARBOLITO		Dirección: CALLE ESTADIO SIN ENTRE MAUELA CAÑIZARES Y LOLA QUINTANA, SECTOR LA ARMENIA, CONOCOTO NOTIFICACIÓN CON LA SENTENCIA DE 08 DE MARZO DE 2017, EMITIDA DENTRO DE LA CAUSA 005-17-SIN-CC		
Referencia:		Referencia: NOTIFICACIÓN CON LA SENTENCIA DE 08 DE MARZO DE 2017, EMITIDA DENTRO DE LA CAUSA 005-17-SIN-CC		
Teléfonos:		E-mail: miriam.tapia@cce.gob.ec		
No. Items 1	Peso	Valor	Teléfonos 3996500 E-mail:	
Descripción del contenido: 1 SOBRE		Firma del empleado que aseora el envío:	Nombres	
		Fecha	Hora	CI
CLIENTE		Para consultas o requerimientos comuniquese al: 1709 CORREO (267 735) / Email: corporativo@correosdelccuador.gob.ec		Firma:

CDE-OPE-FR013



ORDEN DE TRABAJO

	Servicio: EMS	Usuario: marlene mendieta	 EN-13424-2017-03-14448202
	Fecha: Dia 27 Mes 03 Año 2017	Hora: 14 Minutos 54	

INFORMACIÓN DE ORIGEN

Nombre del Cliente: CORTE CONSTITUCIONAL		
Número de Identificación: 1760001980001	Tipo de Identificación: RUC	
Provincia: PICHINCHA	Ciudad/Cantón: QUITO	Parroquia:

Dirección:
AV. 12 DE OCTUBRE N16-114 Y PASAJE NICOLAS JIMENEZ FRENTE AL PARQUE EL ARBOLITO

Referencia:

Teléfonos:	E-mail: miriam.tapia@cce.gob.ec
-------------------	---

INFORMACIÓN DE ENVÍO

Total de envíos: 1	Peso total(gramos):	Valor declarado total:	Servicios adicionales:
Lote No. 3137567	Referencia del Lote: DIRECTOR DE LA AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL HIDROCARBURIFERO - NOTIFICACIÓN CON LA SENTENCIA DE 08 DE MARZO DE 2017, EMITIDA DENTRO DE LA CAUSA 005-17-SIN-CC		

FIRMAS Y FECHAS

Firma del CLIENTE: 	Firma del CARTERO CDE EP: 	Fecha de recogida (DD/MM/AAAA): 27 MAR. 2017
		Hora de recogida (24h00):
		Total de envíos recibidos:

ADmisIÓN CDE EP

Responsable de Ventanilla:	Responsable de Admisión:	TOTAL DE ENVÍOS LOCALES:
		TOTAL DE ENVÍOS NACIONALES TRAYECTO 1:
		TOTAL DE ENVÍOS NACIONALES TRAYECTO 2:





**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

Quito D. M., 24 de marzo del 2017
Oficio 1798-CCE-SG-NOT-2017

Señor

**DIRECTOR DE LA AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL
HIDROCARBURIFERO**

Ciudad.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia **005-17-SIN-CC** de 08 de marzo del 2017, expedida dentro de la acción pública de inconstitucionalidad **0019-12-IN**, presentada por Ximena Isabel Trujillo Narváez, a fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la parte resolutive de la sentencia.

Atentamente,


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Adjunto: lo indicado
JPCH/mmm



