

Quito, D.M., 05 de enero de 2024

## CASO 3-23-OP

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

#### DICTAMEN 3-23-OP/24

**Resumen:** La Corte Constitucional resuelve la objeción presidencial parcial por razones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 constantes en el artículo 34 del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. Luego del análisis, la Corte determina que la disposición reformativa contenida en el segundo inciso del artículo 41.3 es contraria al derecho a la libertad de desarrollo de actividades económicas previsto en el numeral 15 del artículo 66 de la Constitución y rechaza las demás objeciones presentadas.

#### 1. Antecedentes y procedimiento

1. El 03 de abril de 2023, mediante oficio PAN-SEJV-2023-065 la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea**”) notificó a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”) con el “**Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica**” (“**proyecto de ley**” o “**proyecto**”), aprobado en segundo debate, para sanción u objeción presidencial.<sup>1</sup>
2. El 03 de mayo de 2023, mediante oficio T.433-SGJ-23-0113, el entonces presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, presentó (i) una objeción parcial por inconstitucionalidad de los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 constantes en el artículo 34 del proyecto; y, (ii) una objeción parcial por inconveniencia de varios artículos y disposiciones del proyecto de ley.
3. El 07 de diciembre de 2023, una vez que la Asamblea Nacional fue reconfirmada tras su disolución, el procurador judicial del presidente de la Asamblea solicitó a esta Corte Constitucional que emita el correspondiente dictamen de constitucionalidad sobre el artículo 34 del proyecto de ley. Para el efecto, remitió a este Organismo los siguientes documentos:

<sup>1</sup> Objeción remitida al ex presidente de la Asamblea Nacional, Virgilio Saquicela Espinoza, oficio N. PAN-SEVJ-2022-056, 7 de diciembre de 2022.

- a. Oficio No T.433-SGJ-23-0113, de 03 de mayo de 2023, a través del cual el presidente de la República presentó la objeción parcial por inconstitucionalidad y la objeción parcial por inconveniencia.
  - b. Memorando Nro. AN-SG-2023-1868-M de 04 de mayo de 2023, en el que el secretario general de la Asamblea Nacional remitió a la Coordinación General de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional el oficio No. T.433-SGJ-23-00113 de 03 de mayo de 2023, con el fin de que se elabore el escrito dirigido a la Corte Constitucional para la emisión del dictamen.
  - c. Copia del “*Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*”.
  - d. Informe de constitucionalidad respecto de la objeción parcial presidencial que ratifica el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, de fecha 04 de diciembre de 2023.
4. El 07 de diciembre de 2023, mediante sorteo electrónico, el conocimiento del caso correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa el día 11 del mismo mes y año. Además, dispuso que la Presidencia remita un informe argumentado y actualizado relacionado al contenido de la objeción de inconstitucionalidad propuesta, mismo que fue presentado el 14 de diciembre de 2023.
  5. En lo principal, el actual presidente de la República<sup>2</sup> ratificó la objeción presidencial presentada. Sostiene que los artículos impugnados del proyecto de ley son inconstitucionales por ser contrarios (i) al derecho a la igualdad y no discriminación porque la medida no es necesaria y, por consiguiente, las acciones afirmativas no son proporcionales (ii) a los derechos al trabajo, a la libertad de contratación y a la libertad de desarrollar actividades económicas de las empresas, y, (iii) que las sanciones resultan desproporcionadas porque existe una mayor lesividad que la infracción.
  6. Finalmente, los días 18 y 22 de diciembre de 2023, la Asociación de Ingenieros de Minas del Ecuador (“AIME”) y la Cámara de Minería del Ecuador (“CME”) presentaron -cada uno por separado- escritos de *amici curiae*.

---

<sup>2</sup> Por intermedio de Mishel Mancheno Dávila, secretaria general jurídica de la Presidencia de la República.

## 2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud de los artículos 139 y 438 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”) y los artículos 75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
8. Cabe precisar que, en virtud de las normas citadas, es competencia y corresponde a esta Corte pronunciarse, exclusivamente, respecto de las objeciones por inconstitucionalidad presentadas por el presidente de la República, mas no sobre las objeciones por inconveniencia.<sup>3</sup>

## 3. Oportunidad

9. La Asamblea remitió el proyecto de ley al entonces presidente de la República -Guillermo Lasso Mendoza- el 03 de abril de 2023 y este fue objetado -por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia- el 03 de mayo de 2023. Por tanto, se verifica que la objeción presidencial fue presentada de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de 30 días establecido en el artículo 137 de la Constitución.

## 4. Normas objetadas por inconstitucionalidad

10. El presidente de la República ha objetado los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 agregados por el artículo 34 del proyecto de ley:

**Artículo 34.-** Sustitúyase el artículo 41, y agréguese a continuación los siguientes textos:

**Artículo 41.1.- Derecho al empleo preferente.** Todas las personas naturales y jurídicas, las empresas públicas, privadas, mixtas y comunitarias, con capitales nacionales o extranjeras que realizan sus actividades en la jurisdicción de la Circunscripción Territorial Amazónica, contratarán de manera obligatoria a residentes permanentes en no menor del 80% de sus nóminas para la ejecución de actividades dentro de la Circunscripción, con excepción de aquellas actividades para las que no exista la mano de obra calificada requerida en la misma.

Del 80% de la nómina de residentes permanentes de la región amazónica que están obligados a ser contratadas por las empresas públicas, privadas, mixtas y comunitarias, con capitales nacionales o extranjeros, que realizan sus actividades en la [sic] jurisdicción de la Circunscripción Territorial Amazónica, su 100% se distribuirá de la [sic] siguiente manera:

<sup>3</sup> CCE, dictamen 2-23-OP/23, 30 de marzo de 2023, párr. 8.

- a) El 60% de la nómina corresponderá a ciudadanas y ciudadanos residentes permanentes amazónicos con criterio de prelación en la zona de influencia directa, parroquial y cantonal que será justificada por el empleador ante el ente rector nacional de trabajo y las organizaciones populares de cada sector, considerando inclusión de género, jóvenes, nacionalidades y pueblos.
- b) El 20% de la nómina corresponderá a ciudadanas o ciudadanos residentes permanentes amazónicos de la respectiva provincia en donde las empresas realizan su principal actividad económica; y,
- c) El 20% restante de la nómina corresponderá a ciudadanas o ciudadanos residentes permanentes amazónicos de la Circunscripción Territorial Amazónica.

Cuando se ejecuten obras o proyectos estratégicos en jurisdicciones provinciales limítrofes, se contratará la mano de obra local y la prestación de servicios en partes iguales; es decir, cada parroquia de influencia del proyecto será considerada para la contratación con orden de prelación local.

En este porcentaje estarán incluidos los contratados en teletrabajo, que también deberán ser residentes de la circunscripción especial amazónica para precautelar el empleo y el desarrollo local.

Todas las personas naturales y jurídicas, nacionales, extranjeras y mixtas cumplirán con los principios de equidad de género a fin de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso de empleo preferente.

El incumplimiento a esta disposición será causal de la destitución de la máxima autoridad de la institución pública o empresa pública, de conformidad con la normativa legal vigente; y a la entidad privada, se sancionará con multa de acuerdo a los ingresos anuales con los parámetros siguientes:

**Personas naturales**

De: 0 a 200.000 USD, 1 SBU (salario básico unificado); De [sic] 200.001 a 400.000 USD. 3 SBU; y, De [sic] 400.001 USD en adelante, 6 SBU.

**Personas jurídicas**

De: 0 a 200.000 USD, 2 SBU;  
De: 200.001 a 400.000 USD, 4 SBU;  
De: 400.001 a 600.000 USD, 8 SBU;  
De: 600.001 a 800.000 USD, 16 SBU;  
De: 800.001 a 1.000.000 USD, 32 SBU;  
De: 1.000.001 a 10.000.000 USD, 64 SBU;  
De: 10.000.001 a 100.000.000 USD, 128 SBU; y,  
De: 100.000.001 USD en adelante, 256 SBU.

El ente rector del ramo una vez que se cumpla el debido proceso, procederán con la recaudación (sic) de los valores correspondientes los mismos que serán canalizados, a través

del ente rector de finanzas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales del lugar donde se incumple la presente Ley.

La reincidencia por parte de las personas naturales o jurídicas será sancionada con el doble de los parámetros antes establecidos.

**Artículo 41.2.- Inclusión laboral de personas pertenecientes a pueblos, nacionalidades y personas con discapacidad.** En la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, las instituciones determinadas en la Ley Orgánica del Servicio Público, así como aquellas entidades de carácter privado que cuenten con empleados al amparo de la normativa laboral vigente con más de veinticinco (25) servidores, empleados o trabajadores según corresponda, bajo el principio de no discriminación y promoviendo acciones afirmativas, están en la obligación de contratar o nombrar a personas pertenecientes a los Pueblos y Nacionalidades de manera progresiva hasta llegar a un mínimo del 10% del total de servidores, asegurando las condiciones de igualdad de oportunidades en la composición laboral. La comprobación de la pertenencia se verificará con su derecho a la autodeterminación otorgado por la autoridad comunitaria o por el Consejo para la igualdad de los Pueblos y Nacionalidades.

**Artículo 41.3.- Contratación Pública Preferente.** En todos los procesos de contratación pública y en todas las contrataciones realizadas por empresas públicas para la compra, adquisición o contratación de obras, bienes y servicios en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se aplicarán acciones afirmativas para los productores y proveedores locales residentes amazónicos. Al menos el 80% de servicios y/o mano de obra deberá pertenecer al territorio específico en la cual se ejecute la contratación, requisito que deberá constar explícito y obligatoriamente en los términos de referencia.

Se denominan productores y proveedores locales residentes amazónicos a las personas naturales o jurídicas que demuestren una permanencia dentro de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica desde su constitución o por un tiempo mínimo de 10 años ininterrumpidos; además, deben contar con procesos productivos, al menos del 70%, dentro de la Circunscripción; así como disponer de infraestructura y personal propio y permanente en el porcentaje que consta en esta Ley, y demostrar que tienen capital de origen nacional a través de la nacionalidad de sus inversionistas.

Las empresas privadas que contraten con el Estado deberán cumplir con lo señalado en el artículo 41.1 de la presente Ley y el porcentaje establecido en esta disposición, requisito que deberá constar de manera explícita y obligatoria en los respectivos contratos.

Las instituciones, empresas públicas o privadas que ejecuten alguna actividad en la Circunscripción, se dedicarán exclusivamente al giro específico de su negocio. Obligatoriamente deberán contratar o subcontratar bienes y servicios en la zona con prelación local, cantonal, provincial o regional.

El Servicio Nacional de Contratación Pública conforme lo previsto en la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), deberá efectuar el análisis y control de los procesos de contratación pública en la CTEA a través de la implementación de mecanismos y alertas de seguimiento y cumplimiento; y en torno a este análisis emitir las recomendaciones de cumplimiento obligatorio para los contratistas, así como poner en

conocimiento de la Secretaría Técnica de la CTEA y la Contraloría General del Estado en caso de existir incumplimiento, a fin de que se sigan las acciones pertinentes.

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) deberá atender las consultas y requerimientos dentro del ámbito de sus competencias en la zona, esto de acuerdo con el principio de descentralización. Fomentará, además, cursos de capacitación y desarrollo de pliegos a fin de que las pequeñas, medianas empresas y emprendimientos de la CTEA puedan elaborar y diseñar los pliegos para acceder a los concursos.

El incumplimiento a esta disposición será causal de destitución de la máxima autoridad de la institución pública o empresa pública, de conformidad con la normativa legal vigente; y a la entidad privada, se sancionará con multa de acuerdo a los ingresos anuales con los parámetros siguientes:

**Personas naturales**

De: 0 a 200.000 USD, 1 SBU (salario básico unificado);

De [sic] 200.001 a 400.000 USD, 3 SBU; y,

De [sic] 400.001 USD en adelante, 6 SBU.

**Personas jurídicas**

De: 0 a 200.000 USD, 2 SBU;

De: 200.001 a 400.000 USD, 4 SBU;

De: 400.001 a 600.000 USD, 8 SBU;

De: 600.001 a 800.000 USD, 16 SBU;

De: 800.001 a 1.000.000 USD, 32 SBU;

De: 1.000.001 a 10.000.000 USD, 64 SBU;

De: 10.000.001 a 100.000.000 USD, 128 SBU; y,

De: 100.000.001 USD en adelante, 256 SBU.

El ente rector del ramo una vez que se cumpla el debido proceso, procederán con la recaudación (sic) de los valores correspondientes los mismos que serán canalizados, a través del ente rector de finanzas, a la entidad contratante para que promueva otras obras, bienes y servicios para la zona explotada.

La reincidencia por parte de las personas naturales o jurídicas será sancionada con el doble de los parámetros antes establecidos.

## **5. Fundamentos de la objeción por inconstitucionalidad**

### **5.1. Respecto al artículo 41.1**

- 11.** La Presidencia señala que el artículo 41.1 agregado mediante el artículo 34 del proyecto contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación contenido en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución. Considera que “se están menoscabando oportunidades laborales de personas en base a criterios (sic), como el de residencia [...] que la Corte

Constitucional ha considerado sospechosos” para lo cual cita extractos de la sentencia 080-13-SEP-CC.

12. Si bien el Estado tiene la facultad de establecer acciones afirmativas esta “debe ser ejercida con medida, ecuanimidad y criterios técnicos, sin que pueda implicar una distorsión absoluta de la regla de la igualdad como ocurre con la excesiva tasa de participación laboral”.
13. De igual manera considera que “la forma en que está diseñado este requerimiento laboral, puede significar una violación al derecho a la igualdad de la empresa [...]”. Así pues, “el empleo preferente bajo las condiciones propuestas es inconstitucional y representaría un desafío significativo para los sectores productivos, por lo que comprometería seriamente nuevas inversiones privadas”.
14. En esta misma línea, la exigencia del 80% de contratación sobre la base de la nómina de las empresas “y no de aquellas posiciones que de manera estable o permanente ejecutarán sus actividades en la Circunscripción” interfiere y atenta contra la libertad y autonomía de las empresas.
15. En cuanto a la distribución del 80% de la contratación del personal de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (“CTEA”) constituye “una distinción arbitraria y una limitación al derecho al trabajo respecto de la residencia de un ciudadano ecuatoriano”.
16. Afirma que no hay proporcionalidad entre la infracción y la sanción cuando la consecuencia de la falta sea desmedida, “incluso pudiendo ser consideradas como medidas confiscatorias”. Para ello señala que “[n]o existe en el ordenamiento jurídico ecuatoriano sanciones por incumplimiento laboral mayores a 20 salarios básicos unificados, sanción máxima prevista en el Mandato Constituyente No. 8 [...]” así pues “[n]i en las conductas más lesivas de parte de los empleadores” se acarrear sanciones pecuniarias como el del proyecto de ley volviendo a “[e]ste particular [...] un impedimento para el desarrollo del sector productivo”. Por ello concluye que las sanciones pecuniarias pueden ser consideradas confiscatorias “[...] ya que podría superar la capacidad de pago de los infractores [...]”.

## **5.2. Respecto al artículo 41.2**

17. La Presidencia argumenta que:

[s]e trata entonces de un requisito basado en la pertenencia a un pueblo o nacionalidad indígena, requisito arbitrario que puede ser considerado discriminatorio y contrario al derecho de igualdad de todo ecuatoriano como ya quedó indicado.

### **5.3. Respecto al artículo 41.3**

- 18.** Respecto del artículo 41.3 la Presidencia considera que los requisitos para establecer si una persona natural o jurídica sea catalogada como productor o proveedor local son arbitrarios y desproporcionados. Esto conlleva “que un gran número de productores y proveedores se verían excluidos de poder desarrollar su actividad económica o de trabajar, al no cumplir con los requisitos previstos en la norma, lo cual vulnera el derecho a la igualdad [...]”.
- 19.** Señala que limitar “el acceso a la contratación por parte de empresas públicas o procesos de contratación pública por el solo hecho de su lugar de constitución o del tiempo de permanencia en la circunscripción” no es posible. Esto “deja en una situación de desventaja a nuevos emprendimientos y limita así el derecho a la empresa y a la libre contratación”.
- 20.** Arguye que las exigencias para ser considerado como productor o proveedor local previstas en el artículo 41.3 respecto de (i) contar con el 70% de sus procesos productivos dentro de la circunscripción; y, (ii) contar con el personal dispuesto en el artículo 41.1 “restringe[n] injustificadamente el acceso a productores o proveedores que desarrollan su actividad en otras provincias del país”.
- 21.** Asimismo, señala que “limitar la calificación de productor o proveedor local solo a aquellas empresas que demuestren que su capital es de origen nacional, vulnera también el derecho a la igualdad, el derecho a la propiedad y el derecho a la libre empresa”.
- 22.** Luego de referirse a ciertos artículos de la Ley Orgánica de Empresas Públicas señala que el artículo impugnado “limita la capacidad de gestión de las empresas públicas, al excluir a posibles oferentes de bienes y servicios de otras localidades” lo cual, a criterio de la Presidencia, también contraviene el derecho a la igualdad.
- 23.** Finalmente, respecto de las sanciones establecidas en dicho artículo señala que estas están “sujetas a las mismas penalidades y sanciones previstas en el artículo 41.1, las que son desproporcionales [sic] y por lo tanto, inconstitucionales [...]”.

## 6. Argumentos de la Asamblea Nacional

### 6.1. Respecto al artículo 41.1

24. La Asamblea menciona que la Presidencia, al argumentar respecto de las acciones afirmativas, utiliza términos como “ecuanimidad o distorsión laboral”, lo que resulta inadecuado pues no se evidencia el entendimiento de la acción afirmativa “como una excepción al principio de igualdad que es un medio para promover el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones”.

25. En relación con el derecho al empleo preferente (art. 41.1), la Asamblea precisa que este no puede entenderse como contrario al derecho a la igualdad y no discriminación, por cuanto

[...] el dar preferencia a un grupo, que históricamente ha tenido desventajas, no contraviene el principio ni el derecho a la igualdad y no discriminación; concordando con la Corte Constitucional podemos asegurar que esta acción afirmativa constituye un medio razonable para promover el ejercicio de derechos en la región. Estas acciones afirmativas de personas pertenecientes a grupos vulnerables no podrían ser inconstitucionales. [De modo que] **el criterio del derecho al empleo preferente, como acción afirmativa realizada es tan específica que, en caso de que la mano de obra requerida no exista en el sector se puede contratar la misma sin la acción afirmativa requerida.** (Énfasis añadido)

26. Por lo expuesto, la Asamblea determina que no existe un trato diferenciado a partir de la reforma introducida para la contratación preferente a personas que sean residentes en la circunscripción amazónica, sino que por el contrario esto debe entenderse como la aplicación de una acción afirmativa.

27. Además, establece que la medida “tiene como objetivo incrementar en un 10% en comparación con el año 2018, el acceso al empleo de los residentes amazónicos”.

28. Señala, también, que esta figura se asemeja a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 45 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, en el que también se establece que, para la ejecución de obras y servicios privados o públicos en la provincia de Galápagos, se utilizará mano de obra y profesionales locales.

29. Respecto del argumento de desproporcionalidad de las sanciones pecuniarias y considerarlas como confiscatorias, la Asamblea considera que

[1]la confiscación implica que el estado [sic] tome para si [sic] bienes privados sin mediar el procedimiento expropiatorio correspondiente. La prohibición de confiscación responde a las

actividades estatales, más [sic] no a las sanciones pecuniarias por algún ilícito. El derecho administrativo sancionador puede imponer multas por distintas razones y que el posible incumplimiento tenga una posibilidad de afectar los bienes personales no tiene nada que ver con la confiscación ni el Derecho a la Propiedad consagrado en la Constitución. El ejecutivo [sic] confunde la prohibición de confiscación con el establecimiento de una sanción pecuniaria por incumplir la ley.

## **6.2. Respetto del artículo 41.2**

### **30.** La Asamblea arguye que:

el dar preferencia a un grupo, que históricamente ha tenido desventajas, no contraviene el principio ni el derecho a la igualdad y no discriminación [...] [el texto] refiere a las acciones afirmativas que procuran la inclusión laboral de personas pertenecientes a pueblos, nacionalidades y personas con discapacidad. Estas acciones afirmativas de personas pertenecientes a grupos vulnerables no podrían ser inconstitucionales.

### **31.** Indica que el artículo objetado se asemeja a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos por lo que:

[l]a afirmación del ejecutivo muestra una falta de rigor interpretativo de la norma, pues si no existe la mano de obra especializada suficiente permite el mismo artículo objetado, por excepción, contratar a personas que no sean de esta circunscripción sin necesitarse los porcentajes de contratación.

## **6.3. Respetto del artículo 41.3**

### **32.** En relación con el régimen de contratación pública modificado por el proyecto ley (art. 41.3), la Asamblea Nacional arguye que no se configura la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación alegada. Esto por cuanto:

[...] se vuelve a demostrar el desconocimiento del ejecutivo respecto a una acción afirmativa preferente, es decir que no excluye a otros en caso de no haber oferentes, sino que hay una prelación en los casos de contratación pública, situación idéntica que existe en la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, siendo esta una norma válida y que tiene constitucionalidad formal y material.

### **33.** En consonancia con este cargo, la Asamblea refiere que lo alegado por el entonces presidente de la República afecta la capacidad del legislador para configurar las normas legales dentro de la constitucionalidad y la legalidad. En esta línea, la Asamblea es enfática al señalar que “el derecho administrativo sancionador puede imponer multas por distintas razones y que el posible incumplimiento tenga una posibilidad de afectar los

bienes personales no tiene que ver con la confiscación ni el Derecho a la Propiedad consagrado en la Constitución”.

34. Por otro lado, sobre la presunta desproporcionalidad de las normas impugnadas la Asamblea reitera que el Ejecutivo “no conoce el fin de las acciones afirmativas y tampoco que es una preferencia normativa, no un absoluto”. De igual forma, indica que existe un desconocimiento respecto al régimen de circunscripción especial, mismo que permite a la Asamblea Nacional realizar distinciones entre productores. Por lo tanto, sostener que la distinción basada en la residencia es un criterio que viola derechos al considerarlo sospechoso, ejemplifica una interpretación equivocada de la jurisprudencia constitucional y evidencia el uso selectivo de los criterios establecidos por la alta Corte para adaptarlos a conveniencia”.
35. En esta misma línea, la Asamblea determina que el artículo 250 de la Constitución prevé una suerte de discriminación positiva, debido a que reconoce a la Amazonía como una circunscripción territorial especial. Este reconocimiento “implica la necesidad de promulgar una ley que aborde diversos aspectos, incluyendo los económicos, los cuales están relacionados con la regulación del empleo preferente”.
36. También refiere que la implementación del empleo preferente debe seguir un enfoque gradual, alcanzando eventualmente el 100%, en conformidad con lo estipulado en el artículo 11.8 de la Constitución que refiere sobre la progresividad de los derechos. Finalmente, alega que la racionalidad de esta medida se encuentra respaldada por “la intención de la Función Legislativa de reducir la brecha de desigualdad en las condiciones sociales y económicas de los residentes amazónicos”.<sup>4</sup>

## **7. Análisis de constitucionalidad de las normas objetadas por inconstitucionalidad**

### **7.1. Planteamiento de los problemas jurídicos a ser resueltos**

37. Una vez analizados los argumentos esgrimidos por el ex presidente de la República respecto a los artículos 41.1 y 41.3, agregados por el artículo 34 del proyecto ley – que fueron reiterados por el actual presidente de la República-, esta Corte evidencia que los mismos giran en torno a (i) la incompatibilidad con el derecho a la igualdad y no

---

<sup>4</sup> A decir de la Asamblea, este enfoque se basa en el ejercicio de la libertad de configuración legislativa, y se sustenta en la información proporcionada por el INEC, que indica que la región amazónica presenta el índice más alto de pobreza y pobreza extrema.

discriminación por cuanto los artículos 41.1 y 41.3 establecen un trato diferenciado para los residentes de la Amazonía, afectando al resto de ciudadanos del país en cuanto al acceso al empleo y a la contratación de proveedores y productores de bienes y servicios; (ii) que el acceso preferente a un empleo de residentes permanentes y a la contratación de proveedores y productores locales atentaría contra el derecho a la libertad de contratación de las empresas; (iii) que las sanciones administrativas pecuniarias resultan confiscatorias, al exceder los montos permitidos por la ley para empleadores, y atentan contra su capacidad de pago; y, (iv) que los requisitos para catalogar a una persona natural o jurídica como productor o proveedor local son arbitrarios y desproporcionados, afectando a los emprendedores nuevos y empresas de otras provincias afectando la libertad de desarrollar actividades económicas y de empresa. En consecuencia, esta Magistratura considera oportuno realizar el análisis respecto de estos cargos a la luz de los siguientes problemas jurídicos:

*36.1. ¿Las disposiciones contenidas en los artículos 41.1 y 41.3, respecto del acceso preferente al empleo para residentes amazónicos y a la contratación de bienes y servicios a proveedores y productores locales, son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el numeral 2 del artículo 11 y el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, al otorgar un trato diferenciado frente al resto de personas y productores ecuatorianos?*

*36.2. ¿Las disposiciones contenidas en los artículos 41.1 y 41.3, relativas al empleo preferente y contratación preferente de bienes y servicios locales, son incompatibles con el derecho a la libertad de contratación previsto en el numeral 16 del artículo 66 de la Constitución, al interferir con la autonomía de las empresas para disponer sobre sus contrataciones?*

*36.3. ¿Las sanciones pecuniarias establecidas en el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora los artículos 41.1 y 41.3 son contrarias al principio de no confiscatoriedad contenido en el artículo 323 de la Constitución?*

*36.4. ¿Los requisitos establecidos en el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora el segundo inciso del artículo 41.3 relacionado con las condiciones para que una persona natural o jurídica sea catalogada como productor o proveedor local resultan desproporcionados al punto de ser incompatibles con el derecho a la libertad de desarrollo de actividades económicas previsto en el numeral 15 del artículo 66 de la Constitución?*

38. En cambio, respecto del artículo 41.2, este Organismo encuentra que el presidente se ha limitado a señalar que el artículo añadido es “arbitrario, discriminatorio y contrario al derecho de igualdad”, sin presentar argumentos que sustenten dicha afirmación. De modo que, como se ha determinado en otras ocasiones,<sup>5</sup> en el marco del control abstracto de constitucionalidad que se realiza a las leyes en proceso de formación en función de objeciones presidenciales, la Corte está obligada a ceñirse a los argumentos que ha propuesto el Ejecutivo, a fin de no alterar el equilibrio que debe existir entre los colegisladores. De ahí que la objeción presentada por el ex presidente de la República contra el artículo 34 del proyecto de ley que agrega el artículo 41.2, al no contener cargos concretos y claros respecto de este artículo resulta improcedente y se abstiene de emitir criterios adicionales, ratificando que no se ha pronunciado sobre la compatibilidad o no del artículo impugnado con la Constitución, pues lo referido por el por el Ejecutivo no lo permite.

## 7.2. Resolución de problemas jurídicos

### 7.2.1. **¿Las disposiciones contenidas en los artículos 41.1 y 41.3, respecto del acceso preferente al empleo para residentes amazónicos y a la contratación de bienes y servicios a proveedores y productores locales, son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el numeral 2 del artículo 11 y el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, al otorgar un trato diferenciado frente al resto de personas y productores ecuatorianos?**

39. La Constitución, en su artículo 11 numeral 2, reconoce como principio para la aplicación de los derechos a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Por su parte, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.
40. Desde su dimensión formal, la igualdad implica la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación recibirán un trato idéntico.<sup>6</sup> Desde su dimensión material, significa que los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> CCE, dictamen 3-22-OP/22, 03 de octubre de 2022, párr. 52.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 18.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 19. De esta forma, mediante la igualdad material se permite equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de los derechos. Véase, CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 141.

41. Como quedó establecido, en este caso la Presidencia sostiene que estos artículos del proyecto de ley contravienen el derecho a la igualdad y no discriminación por establecer un trato diferenciado para acceder al empleo para los residentes de la zona amazónica y por impedir la capacidad de gestión de las empresas públicas y empresas que contraten con el Estado para acceder a bienes y servicios de oferentes de otras provincias.
42. Analizadas las normas, este Organismo identifica que, en efecto, hacen una diferenciación entre sujetos comparables, pues otorga un derecho preferente al empleo a residentes en la circunscripción amazónica, frente a los que no son residentes de esta circunscripción territorial. Así mismo, otorga un trato preferente a los productores y proveedores locales, frente a los de otras provincias.
43. Entonces, habiéndose verificado que existe un trato diferenciado, es necesario determinar si se trata de una diferencia justificada o de una que discrimina. Para ello, esta Corte analizará si existe un criterio objetivo para realizar tal distinción y si es así, determinará si la medida es idónea, necesaria, y guarda un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (proporcionalidad).<sup>8</sup>
44. En tal virtud, es preciso empezar por determinar si la residencia es una categoría protegida o sospechosa, considerando el contexto del artículo impugnado, para determinar el nivel de escrutinio a efectuarse.<sup>9</sup>
45. En este caso, contrario a lo señalado por la Presidencia de la República, esta Corte no encuentra que la residencia en la circunscripción amazónica constituya una categoría sospechosa y, por lo tanto, corresponde realizar un escrutinio bajo.
46. En primer lugar, se evidencia que la distinción prevista en el artículo 41.1. persigue un fin constitucionalmente válido, pues se justifica en la promoción del empleo de las personas residentes en la circunscripción amazónica, todo esto de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución (derecho al trabajo), en consonancia con el artículo 250 (circunscripción territorial especial para el territorio de las provincias amazónicas) de la Constitución.
47. Esta Corte constata, además, que la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica -vigente en la actualidad- ya consagra el

---

<sup>8</sup> CCE, sentencias 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 31 y 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 152.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 146.

derecho al empleo preferente para los residentes amazónicos en su artículo 41, obligando a contar con al menos el 70% de la nómina a menos que no exista la mano de obra calificada requerida.<sup>10</sup> Por lo que, el incremento de 10 puntos en la norma, según señaló la Asamblea Nacional en su informe, tiene como propósito incrementar el acceso a fuentes de empleo a un grupo desaventajado por medio del establecimiento de una acción afirmativa que garantice que estas sean tomadas en cuenta para empleos en todas las actividades que se realicen a través de empresas públicas, privadas, mixtas o comunitarias en provincias de la Amazonía.<sup>11</sup> Dicha condición de desventaja, en relación al lugar de residencia, responde a las condiciones socioeconómicas rezagadas que se evidencian en la circunscripción amazónica en relación a las condiciones de las demás regiones del país.

- 48.** Del mismo modo, en cuanto al establecimiento de acciones afirmativas para la contratación preferente de productores y proveedores locales de bienes y servicios, se encuentra que el artículo 284 de la Constitución señala los objetivos que persigue la política económica y entre ellos destacan: (i) “[a]segurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional”<sup>12</sup> (ii) el incentivo a la producción nacional; y, (iii) la consecución de un desarrollo equilibrado de todo el territorio nacional. Por lo tanto, la creación de mecanismos que promuevan la participación de proveedores de zonas marginadas con el fin de “equiparar el goce y el ejercicio de [los] derechos [de aquellas] personas que se encuentren en situaciones distintas”<sup>13</sup> resulta un fin constitucionalmente válido.
- 49.** Además, la contratación pública es un instrumento de generación de empleo y fomento al emprendimiento en el que se rescata el valor e importancia de aquellos proveedores o productores que no forman parte de los grupos de poder o grandes capitales. Es por ello que la Constitución en su artículo 288 enfatiza los criterios que rigen las compras públicas los cuales son (i) eficiencia (ii) transparencia (iii) calidad (iv) responsabilidad ambiental y social (v) priorización de productos y servicios nacionales en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. En esta línea, se deben establecer “mecanismos legales, como política del

---

<sup>10</sup> Todas las personas naturales y jurídicas, las empresas públicas, privadas, mixtas y comunitarias, con capitales nacionales o extranjeros, que realizan sus actividades en la jurisdicción de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, contratarán a residentes de la misma, no menos del 70%, para ejecución de actividades dentro de la Circunscripción, con excepción de aquellas para las que no exista la mano de obra calificada requerida, en la misma. (Énfasis añadido)

<sup>11</sup> Sobre las acciones afirmativas esta Corte en la sentencia 7-11-IA/19, de 28 de octubre de 2019 en el párrafo 21 estableció que éstas “son medidas dirigidas hacia un grupo poblacional en condición de desventaja cuya finalidad es promover el ejercicio igualitario de derechos y erradicar o reducir la discriminación estructural”.

<sup>12</sup> CRE, número 1 artículo 284.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

Estado, que promuevan el desarrollo de la industria local, con la finalidad de dinamizar la economía del país”.<sup>14</sup>

50. En segundo lugar, las medidas resultan idóneas, pues son adecuadas para alcanzar el fin perseguido. Sin que corresponda a esta Corte pronunciarse sobre la conveniencia o no de la medida, ni respecto de los porcentajes establecidos por el legislador, este ha justificado que, por un lado, el incremento de 10 puntos en la obligación de que las personas naturales, empresas públicas, privadas, mixtas o comunitarias deban contratar a residentes de la circunscripción amazónica, consigue el fin perseguido de disminuir las desigualdades e incrementar el acceso al empleo de los habitantes de la Amazonía, en al menos un 10 %. Por el otro, al establecer que se incorporen acciones afirmativas en favor de los productores locales y que en los términos de referencia de las compras públicas se exija que el 80% de servicios y/o mano de obra pertenezca al territorio específico en la cual se ejecute la contratación, impulsa la producción local y con ello se alcanza, también, el fin perseguido de dinamizar la economía local.
51. En tercer lugar, es preciso advertir que la objeción presentada proviene de una política económica y corresponde a la Corte Constitucional guardar un margen de deferencia a lo dispuesto por el legislador para el efecto. Por lo que, dentro de un escrutinio, esta Corte evidencia que las medidas cumplen con el parámetro de necesidad. Pese a que, por un lado, la Presidencia considera excesivo el incremento de 10 puntos en el porcentaje de contrataciones locales, por alcanzar un 80% de la nómina, esta Corte no evidencia que dicho incremento constituya *per se* una medida gravosa, pues en la actualidad ya existe una obligación de acceso preferente para los residentes de la Amazonía y esta alcanza un 70% de la nómina. Además, al igual que en la norma vigente en la actualidad, la propia norma establece que este porcentaje será exigible “con excepción de aquellas actividades para las que no exista la mano de obra calificada requerida en la misma”. Esto implica que si no existe fuerza laboral calificada o interesada en dichos puestos de trabajo las personas naturales o jurídicas podrán contratar del resto del país. Además, se admite la posibilidad de que un 20% de la nómina provenga de fuera de la circunscripción. En consecuencia, aun cuando la Asamblea no ha justificado técnicamente la inexistencia de medidas menos gravosas que un incremento de 10 puntos, esta Corte estima que es potestad de la Asamblea determinar y evaluar la conveniencia y pertinencia de dichos porcentajes.
52. Del mismo modo, en cuanto a la contratación preferente de proveedores, bajo el nivel de escrutinio realizado, se evidencia que también se cumple con el requisito de necesidad, pues el legislador ha dispuesto, exclusivamente, que en los procesos de contratación

---

<sup>14</sup> CCE, sentencia 5-15-IN/21, 13 de octubre de 2021, párr. 50.

pública que se ejecuten en la CTEA “se aplicarán acciones afirmativas para los productores y proveedores locales residentes amazónicos”. Por lo tanto, no se evidencia una imposición obligatoria ni exclusiva “para realizar compras públicas [solamente a oferentes de la CTEA] que pueda[n] dejar excluidos a otros productores de la posibilidad de ofertar bienes y servicios al Estado”.

53. En relación con el inciso final del artículo 41.3 que prevé que “[a]l menos el 80% de servicios y/o mano de obra deberá pertenecer al territorio específico en la cual se ejecute la contratación, requisito que deberá constar explícito y obligatoriamente en los términos de referencia”. Toda vez que en el presente caso, a través de este test no se está realizando un escrutinio en sentido estricto, esta Corte encuentra que esta medida refuerza lo referido en el párrafo *ut supra*, pues deja abierta la posibilidad a que oferentes que no formen parte de la CTEA puedan participar de los procesos de contratación con el Estado, aunque su oferta debe cumplir con los términos de referencia; por lo que de adjudicarse el contrato a su favor cumplirán con adquirir al menos el 80% de los servicios y/o mano de obra de la región, tomando en cuenta la prelación local, cantonal, provincial y regional establecida en la norma.
54. Finalmente, sobre la proporcionalidad, este Organismo encuentra que los beneficios que pretende generar la norma para el ejercicio de derechos de los residentes de la circunscripción amazónica y productores locales en cuanto a la disminución de desigualdades, impulso al empleo y dinamización de la economía son mayores a las restricciones que provoca. Según ha informado la Asamblea Nacional, con esta medida se pretende incrementar en un 10% el acceso al empleo, en comparación con las cifras del 2018, tomando en consideración que según “estudios del INEC la región amazónica presenta el índice más alto de pobreza y pobreza extrema”. Como se ha visto en el análisis previo, el incremento de 10 puntos no varía excesivamente la situación actual de contratación de residentes amazónicos ni anula la posibilidad de contratar mano de obra de otras zonas cuando no exista personal calificado; por su parte, las medidas de acción afirmativa no constituyen una imposición o limitación a la contratación externa.
55. Cabe mencionar que, a criterio de esta Corte, las acciones afirmativas son medidas dirigidas hacia un grupo poblacional en condición de desventaja cuya finalidad es promover el ejercicio igualitario de derechos y erradicar o reducir la discriminación estructural. Las acciones afirmativas no son una excepción al principio de igualdad sino un medio para promover el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.<sup>15</sup> Por lo que, el acceso preferente a empleo y a provisión de bienes y servicios en la contratación pública

---

<sup>15</sup> CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párrs. 21 y 22.

para los residentes Amazónicos no puede ser observado como un sacrificio desmedido ni desequilibrado respecto del derecho invocado.

56. En consecuencia, bajo el nivel de escrutinio realizado, no se evidencia un desequilibrio entre la protección que se brinda frente a la posible disminución de acceso para quienes no son residentes de esta zona y declara que el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora los artículos 41.1 y 41.3 no es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación; por lo que no procede la objeción presidencial.

**7.2.2. ¿Las disposiciones contenidas en los artículos 41.1 y 41.3, relativas al empleo preferente y la contratación preferente de bienes y servicios locales, son incompatibles con el derecho a la libertad de contratación previsto en el numeral 16 del artículo 66 de la Constitución, al interferir con la autonomía de las empresas para disponer sobre sus contrataciones?**

57. La Constitución en su artículo 66 numeral 16 garantiza el derecho a la libertad de contratación, como una forma de reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente; y de su facultad para impulsar la evolución del derecho objetivo por medio de sus competencias creativas, a la hora de definir figuras bajo las cuales someter los negocios jurídicos.<sup>16</sup>
58. Además, sobre el derecho a la libertad de contratación la Corte ha establecido que este consiste en la facultad que tienen las personas para “celebrar contratos y determinar su contenido, condiciones, limitaciones, modalidades, formalidades, plazos y demás particularidades conforme a la autonomía de la voluntad de los contratantes y dentro del marco constitucional y legal vigente”.<sup>17</sup>
59. En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha determinado que “se identifican dos elementos que configuran este derecho: a) la libertad de conclusión, relacionada con la posibilidad de decidir sobre contratar o no, cuándo hacerlo y con quién contratar; y, b) la libertad de configuración interna, correspondiente a la posibilidad que las partes configuren libremente el contenido y alcance del contrato dentro de los límites que la Constitución y la ley les impone”.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 85.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 171-14-SEP-CC (Caso 0884-12-EP) de 15 de octubre del 2014, pág. 15. Ver también: CCE, sentencia 134-14-SEP-CC (Caso 1714-12-EP) de 17 de septiembre de 2014, pág. 8.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párrafo 26.

60. En la objeción presidencial se argumenta que el artículo 41.1, al exigir el 80% de contratación sobre la base de la nómina de las empresas “y no de aquellas posiciones que de manera estable o permanente ejecutarán sus actividades en la Circunscripción” interfiere y atenta contra la libertad y autonomía de las empresas para disponer sobre sus contrataciones. Del mismo modo, señala que “el acceso a la contratación por parte de empresas públicas o procesos de contratación pública por el solo hecho de su lugar de constitución o del tiempo de permanencia en la circunscripción” no es posible y “deja en una situación de desventaja a nuevos emprendimientos y limita así el derecho a la empresa y a la libre contratación”.
61. Como ha manifestado esta Corte en diversas ocasiones,<sup>19</sup> los derechos no son absolutos y admiten limitaciones siempre que estas no sean desproporcionadas y anulen el ejercicio del derecho en cuestión. En este caso, se evidencia que el legislador establece acciones afirmativas que obligan a las empresas a contratar personas con residencia permanente en la circunscripción amazónica y bienes y servicios locales con el fin de aminorar el desempleo y la pobreza en la zona, así como dinamizar e impulsar la economía local.
62. Aun cuando estas normas impongan la preferencia de empleo a personas residentes y de bienes y servicios locales de la circunscripción amazónica, para este caso, esta Corte no encuentra que se anule la libertad de contratación en función de las alegaciones planteadas.
63. Por un lado, en cuanto al empleo preferente, las personas naturales o jurídicas contratantes mantienen su potestad para elegir a quién desean contratar y en qué condiciones de entre aquellas personas que residen en la circunscripción amazónica y, por otro lado, porque la norma impugnada prevé que la limitación no será aplicable en “*aquellas actividades para las que no exista la mano de obra calificada requerida en la misma*”. Es decir, el propio articulado contempla una excepción a la contratación preferente de residentes de las provincias amazónicas en los casos en los que no exista una mano de obra calificada para las acciones que se pretendan realizar.
64. Por otro lado, en cuanto a la contratación de bienes y servicios locales, cabe mencionar que respecto a las empresas públicas, esta Corte ya ha determinado que estas “contratan debido a que su misión institucional, orientada al bienestar general de la población, lo demanda; lo cual, no implica que sean titulares de un derecho fundamental a la libertad de contratación”.<sup>20</sup> Por lo que, no puede considerarse que el establecimiento de acciones afirmativas en favor de oferentes amazónicos contravenga *per se* la Constitución.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 253-15-SEP-CC, (Caso 1012-14-EP) de 05 de agosto de 2015, pág. 12.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 1600-13-EP/19, 12 de noviembre de 2019, párr. 27.

65. En todo caso, dado que puede haber empresas privadas que para contratar con el Estado deban acogerse a la norma objetada, debe dejarse claro que tampoco se afecta su derecho a la libertad de contratación en sus dos elementos pues, al tratarse de una acción afirmativa, tiene como única finalidad promover una mayor participación de los residentes -personas naturales, jurídicas o comunitarias- de la CTEA en los procesos de contratación pública; lo que, a su vez, conlleva la redistribución de recursos económicos en la misma área geográfica. Por lo que, contrario a lo establecido por la Presidencia, la aplicación de lo prescrito en el artículo 41.3 no podría devenir *per se* en una imposibilidad de contratar o de participar en procesos de contratación pública ni tampoco vulneran la libertad de configuración sobre el contenido y alcance de la relación contractual conforme la Constitución y la ley.
66. Por todo lo analizado, esta Corte declara que el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora el artículo 41.1 y 41.3 no es incompatible con el derecho a la libertad de contratación, por tanto, no procede la objeción presidencial.

**7.2.3. ¿Las sanciones pecuniarias establecidas en el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora los artículos 41.1 y 41.3 son contrarias al principio de no confiscatoriedad contenido en el artículo 323 de la Constitución?**

67. La Constitución en su artículo 323 prohíbe toda forma de confiscación. En materia de derecho administrativo sancionador este principio constituye un límite al legislador al momento de tipificar infracciones y sus sanciones. Esto con el fin de que se cumpla la sanción pecuniaria impuesta sin que sobrepase su capacidad de pago, pues si el desprendimiento patrimonial que provoca el cumplimiento de una sanción pecuniaria devenida de una infracción administrativa limita o restringe la propiedad de estos de manera injustificada, excesiva o desproporcionada, ésta se puede convertir en confiscatoria.
68. Conforme se desprende del párr. 15 y 22 *ut supra*, la Presidencia sustenta la objeción de inconstitucionalidad de estos artículos por cuanto -a su decir- imponen medidas confiscatorias pues las sanciones pecuniarias exceden incluso a aquellas dispuestas en el Mandato Constituyente 8. Por estas razones, considera que las sanciones como consecuencia de las infracciones tipificadas en dicho artículo constituyen una barrera para el desarrollo del sector productivo.

- 69.** De la revisión de los artículos impugnados se evidencia que al tratarse de personas naturales o jurídicas privadas la sanción será pecuniaria **de acuerdo con sus ingresos anuales**, conforme se desprende de las siguientes tablas:

<b>Personas naturales</b>	
<b>Ingresos anuales (en USD)</b>	<b>Sanción (salario básico unificado)</b>
De: 0 a 200.000	1
De: 200.001 a 400.000	3
De: 400.001 en adelante	6

<b>Personas jurídicas</b>	
<b>Ingresos anuales (en USD)</b>	<b>Sanción (salario básico unificado)</b>
De: 0 a 200.000	2
De: 200.001 a 400.000	4
De: 400.001 a 600.000	8
De: 600.001 a 800.000	16
De: 800.001 a 1.000.000	32
De: 1.000.001 a 10.000.000	64
De: 10.000.001 a 100.000.000	128
De: 100.000.001 en adelante	256

Elaboración: Corte Constitucional del Ecuador

- 70.** De esta manera se colige que la sanción pecuniaria por el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 41.3 ha sido impuesta de forma gradual y de acuerdo con el ingreso anual de las personas naturales y jurídicas. Además, este Organismo encuentra que existe un equilibrio entre los bienes jurídicos protegidos por el legislador y la sanción pecuniaria establecida. Por lo que, no es posible determinar de manera preliminar que exista una limitación injustificada o desmedida del derecho a la propiedad del sancionado. En ese

sentido, no se observa que este derecho se vea afectado de manera injustificada, excesiva o desproporcionada, convirtiendo las sanciones en confiscatorias.<sup>21</sup>

71. Finalmente, respecto al cargo relativo a que las sanciones exceden a aquellas dispuestas en el Mandato Constituyente 8 (“**Mandato**”), esta Corte no encuentra argumentos claros y suficientes que expliquen de qué manera el Mandato aplicaría al presente caso. Es más, esta Corte ha señalado que el Mandato “tiene por objeto la eliminación de todo sistema de precarización laboral, en defensa de los derechos que le asisten al trabajador, es decir, erradicar toda forma de contratación que conlleve menoscabo de los derechos laborales”<sup>22</sup> lo cual no es objeto de los artículos acusados de inconstitucionales por la Presidencia.
72. De modo que, la Corte declara que el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora los artículos 41.1 y 41.2 no es incompatible con el principio de no confiscatoriedad, dispuesto en el artículo 323 de la Constitución.

**7.2.4. ¿Los requisitos establecidos en el artículo 34 del proyecto de ley que incorpora el segundo inciso del artículo 41.3 relacionado con las condiciones para que una persona natural o jurídica sea catalogada como productor o proveedor local resultan desproporcionados al punto de ser incompatibles con el derecho a la libertad de desarrollo de actividades económicas previsto en el numeral 15 del artículo 66 de la Constitución?**

73. El derecho a la libertad de desarrollo de actividades económicas se encuentra previsto en el numeral 15 del artículo 66 de la Constitución que en su parte pertinente destaca “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.
74. Sobre este derecho la Corte Constitucional ha determinado que mediante este se

permite a la población efectuar actividades para generar ganancia en su beneficio, que finalmente le permitirá tener una vida digna, pero que contiene un límite a su ejercicio que se constituye en el cumplimiento de lo contemplado en la Constitución, la ley, y decisiones

---

<sup>21</sup> El Código Orgánico Administrativo prevé beneficios a los administrados, uno de ellos es las facilidades de pago, régimen al cual pueden acogerse respecto de obligaciones dinerarias que deben cumplir con la administración pública. Incluso esta norma otorga un plazo máximo de 24 meses para que estos puedan cumplir con su obligación. En ese sentido, aun cuando existe la imposición de una sanción pecuniaria, la misma ley otorga un plazo para que el deudor pueda cumplir la obligación sin que su patrimonio se vea afectado a tal punto que pueda considerarse como una medida confiscatoria.

<sup>22</sup> CCE, sentencia 002-10-SAN-CC, caso 0005-09-AN, 23 de septiembre de 2010, pg. 10.

legítimas de autoridad competente; y que, además, se encuentra relacionado con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.<sup>23</sup>

75. Profundizando en el tema, esta Corte señaló que la libertad de empresa constituye

una forma de reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente; y de su facultad para impulsar la evolución del derecho objetivo por medio de sus competencias creativas, a la hora de definir figuras bajo las cuales someter los negocios jurídicos. Sin embargo, el ejercicio de estos derechos debe guardar conformidad con los “principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.<sup>24</sup>

76. Sin embargo, como ya quedó establecido, dado que los derechos no son absolutos, con el fin de precautelar que el ejercicio del derecho a la libre empresa no produzca desequilibrios en contra de trabajadores, el medio ambiente y otros, se le ha otorgado al legislador la facultad para la imposición de condiciones y límites que permitan la convivencia de todos los derechos.

77. La Presidencia en la objeción presentada sostiene que “[l]os criterios para establecer si un productor o proveedor cumple con el criterio de localidad [...] son arbitrarios y desproporcionales. Aplicarlos determinaría que un gran número de productores y proveedores se verían excluidos de poder desarrollar su actividad económica [...]”. Así mismo, considera que dichos requisitos restringen “[...] injustificadamente el acceso a productores o proveedores que desarrollan su actividad en otras provincias del país”. Pues, a su criterio, “[n]o cumplirían con los porcentajes exigidos al contar con infraestructura y personal en otras zonas o localidades del Ecuador”. Cuestiona que “limitar la calificación de productor o proveedor local” en razón de que su capital sea exclusivo de origen nacional es contrario a la Constitución.

78. La Asamblea por su parte, respecto del cargo específico no presenta argumentación alguna en la cual defienda la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 41.3 agregado por el artículo 34 del proyecto de ley.

79. Por lo expuesto, corresponde entonces establecer si los requisitos impuestos por el segundo inciso del artículo 41.3 para ser considerado como un productor o proveedor local son desproporcionados al punto de restringir el ejercicio del derecho a la libertad de empresa. Para el efecto se realizará un test de proporcionalidad a fin de verificar si estos

<sup>23</sup> CCE, sentencia 001-18-SEP-CC, caso 0332-12-EP, 03 de enero de 2018, pg. 26.

<sup>24</sup> CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párrs. 85 y 86.

requisitos cumplen con: (i) un fin constitucionalmente válido; (ii) si son idóneos, (iii) necesarios, y (iv) proporcionales.

- 80.** Al igual que en los problemas jurídicos previos, se observa que la imposición de estos requisitos persigue un fin constitucionalmente válido pues, en armonía con lo establecido en el artículo 250 de la Constitución, al ser la CTEA una circunscripción territorial especial, ésta debe contar con una planificación integral recogida en una ley que incluirá “aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales”. Por otro lado, dado que la norma establece medidas de acción afirmativa para los productores y proveedores locales, el establecimiento de condiciones para ser considerado como productor o proveedor local permite garantizar el cumplimiento de dinamizar la economía, la promoción del empleo y la redistribución de los recursos de la circunscripción amazónica.
- 81.** Ahora sobre la idoneidad, esta Magistratura encuentra que el segundo inciso del artículo 41.3 establece el cumplimiento de los siguientes requisitos para ser considerado productor o proveedor local a las personas naturales o jurídicas:
1. Demostrar una permanencia dentro de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica desde su constitución o por un tiempo mínimo de 10 años ininterrumpidos.
  2. Contar con procesos productivos, al menos del 70%, dentro de la CTEA;
  3. Disponer de infraestructura y personal propio y permanente en el porcentaje que consta en esta Ley (al menos el 80% de la nómina, salvo aquellos casos en que no se cuente con mano de obra calificada); y
  4. Tener capital de origen nacional a través de la nacionalidad de sus inversionistas.
- 82.** De la lectura de los referidos requisitos, esta Corte Constitucional advierte que, como ha manifestado la Presidencia, estos, al ser acumulativos, lejos de cumplir con el fin perseguido se convierten en una barrera para las personas naturales y jurídicas que pretenden ofertar bienes y servicios en la circunscripción amazónica en calidad de proveedores locales. Al establecer requisitos de forma acumulada, estos resultan desproporcionados por cuanto demandan el cumplimiento de condiciones de configuración no solo económica, como el tema de tener capital de origen nacional, sino también, a la vez, un afincamiento de la producción y una temporalidad alta, al requerir al productor o proveedor una permanencia previa en la CTEA por un tiempo mínimo de 10 años ininterrumpidos. Estas condiciones, se traducen en barreras para que cualquier residente pueda ser considerado productor local y no se adecuan al impulso y empuje que se busca alcanzar.

83. De modo que, dado que el proyecto de ley exige que el 80% de la mano de obra y la adquisición de bienes y servicios sea local, la imposibilidad de cumplir con los requisitos para poder ser calificado como proveedores locales amazónicos, en lugar de promover y dinamizar la economía de la circunscripción amazónica, puede ocasionar que muy pocas personas naturales o jurídicas locales, especialmente pequeñas unidades de producción que normalmente son asociaciones comunitarias nuevas, puedan proveer bienes y servicios y aquello acarree la aparición de monopolios u oligopolios que se encuentran prohibidos por el artículo 335 de la Constitución y que además, podrían afectar las condiciones del mercado e impediría la participación democrática de personas y colectivos en los procesos económicos, generando un efecto contrario al fin constitucional perseguido.
84. En virtud de las consideraciones expuestas, se observa que los requisitos establecidos por el segundo inciso del artículo 41.3, no pueden ser considerados como idóneos para la consecución del fin perseguido y por tanto, al no cumplirse con este parámetro, esta Corte se abstiene de examinar los requisitos de necesidad y proporcionalidad. Como resultado, la Corte declara que el segundo inciso del artículo 41.3 agregado por el artículo 34 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica es incompatible con el derecho a la libertad de desarrollo de actividades económicas previsto en el numeral 15 del artículo 66 de la Constitución, por lo que, procede la objeción presidencial.
85. Una vez que se ha declarado que el artículo 41.3 del proyecto de ley es contrario al artículo 66 numeral 15 de la Constitución, corresponde que la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica se devuelva a la Asamblea Nacional, a fin de que proceda de acuerdo al segundo inciso del artículo 139 de la Constitución, en concordancia con el número 2 del artículo 132 de la LOGJCC y el segundo inciso del artículo 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Esto es, que la Asamblea Nacional realice las enmiendas necesarias, adecuando el proyecto las consideraciones realizadas en el presente dictamen, para que pase a la sanción del presidente de la República.

## 8. 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. **Aceptar parcialmente** la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el ex presidente de la República al artículo 34 del proyecto de Ley

Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica respecto del artículo agregado 41.3, en lo relativo a los requisitos para que una persona natural o jurídica sea catalogada como productor o proveedor local de la circunscripción territorial amazónica.

2. **Rechazar** la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el ex presidente de la República al artículo 34 del proyecto de Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica que agrega los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 con excepción del segundo inciso del artículo 41.3
3. **Enviar** el proyecto a la Asamblea Nacional para que se continúe con el trámite correspondiente.
4. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 05 de enero de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## DICTAMEN 3-23-OP/24

### VOTO SALVADO

#### Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez

##### 1. Antecedentes

1. El 5 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el dictamen 3-23-OP/24 (“**voto de mayoría**”), en la que se aceptó parcialmente la objeción parcial de inconstitucionalidad (“**objeción presidencial**”) presentada sobre el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (“**proyecto de ley**”).
2. En el voto de mayoría se resolvió lo siguiente:
  1. Aceptar parcialmente la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el ex presidente de la República al artículo 34 del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica respecto del artículo agregado 41.3, en lo relativo a los requisitos para que una persona natural o jurídica sea catalogada como productor o proveedor local de la circunscripción territorial amazónica.
  2. Rechazar la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el ex presidente de la República al artículo 34 del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica que agrega los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 con excepción del segundo inciso del artículo 41.3.
3. Con arreglo a lo prescrito en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y el artículo 38 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo el presente voto salvado.
4. Con respeto hacia los argumentos del voto de mayoría, a continuación, expongo los fundamentos de mi disidencia.

##### 2. La disidencia

5. En esta sección formularé mi disidencia sobre los siguientes puntos: [§ 2.1.] el análisis de los artículos 41.1 y 41.3 a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación; [§ 2.2.]

el análisis de las sanciones del proyecto de ley a la luz de la proporcionalidad y el principio de confiscatoriedad.

**2.1. Los artículos 41.1 y 41.3 a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación.**

6. El artículo 41.1 del proyecto de ley incorpora una medida de acción afirmativa al disponer que:

Todas las personas naturales y jurídicas, las empresas públicas, privadas, mixtas y comunitarias, con capitales nacionales o extranjeros que realizan sus actividades en la jurisdicción de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, *contratarán de manera obligatoria a residentes permanentes en no menor del 80% de sus nóminas para la ejecución de actividades dentro de la Circunscripción*, con excepción de aquellas actividades para las que no exista la mano de obra calificada requerida en la misma.

7. Por su parte, el artículo 41.3 prevé otra medida de acción afirmativa sobre la contratación pública preferente; cuyo texto es el siguiente:

En todos los procesos de contratación pública y en todas las contrataciones realizadas por empresas públicas para la compra, adquisición o contratación de obras, bienes y servicios en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, se aplicarán acciones afirmativas para los productores y proveedores locales residentes amazónicos. *Al menos el 80% de servicios y/o mano de obra deberá pertenecer al territorio específico en la cual se ejecute la contratación, requisito que deberá constar explícito y obligatoriamente en los respectivos términos de referencia.*

8. Sobre la obligación de contratar personal de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (“CTEA”) tanto el señor Guillermo Lasso Mendoza, expresidente de la República, como el actual presidente, Daniel Noboa Azín, fundamentaron su objeción en una falta de justificación técnica por parte de la Asamblea, así como una desproporción en la medida adoptada.
9. El actual ejecutivo, en su informe presentado a este Organismo, sostuvo que “De eso se trata precisamente la objeción parcial efectuada, pues además de ser inconstitucional, adolece de falta de sustento suficiente para justificar una reforma”. Así las cosas, considero que el voto de mayoría debió orientar su análisis a los cargos planteados por los representantes del ejecutivo en su objeción e informe presentados.
10. Por otra parte, este Organismo ha resuelto sobre el artículo 11, numeral segundo de la Constitución que:

Incluir a todas las categorías del número 2 del artículo 11 como sospechosas, generaría que en múltiples casos se efectúe un escrutinio estricto que presuma la inconstitucionalidad de toda diferenciación que puede ser razonable. Esto reduciría sustancialmente la libertad de configuración legislativa pues la mayoría de normas resultarían inconstitucionales. Es menester diferenciar si el trato diferenciado se centra en una categoría sospechosa o protegida, y a partir de ello adoptar un tipo de escrutinio bajo, medio o estricto.<sup>1</sup>

11. En el voto de mayoría se prevé que era adecuado realizar un escrutinio bajo de igualdad y analizó si: (i) se persigue un fin constitucionalmente válido; (ii) las medidas son idóneas;<sup>2</sup> y, (iii) si cumplen con el parámetro de necesidad.<sup>3</sup> Más, según la jurisprudencia de este Organismo, cuando la distinción no se basa en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.<sup>4</sup> De este modo, no puedo compartir con lo mencionado por el voto de mayoría en los párrafos donde realiza análisis de parámetros de idoneidad y de necesidad.
12. Ya en lo que respecta a un escrutinio de mera razonabilidad, fundamento mi disidencia respecto al análisis de los artículos 41.1 y 41.3, en los motivos que a continuación expongo.
13. En el informe presentado por el ejecutivo se trajo a la discusión un asunto que no es abordado por el proyecto de ley. La reforma que se pretende, al incrementar en 10 puntos el porcentaje de contratación de residentes, implica necesariamente que existe un porcentaje de personas que actualmente están en situación de empleo y que serán despojados de su fuente de ingreso, sin *justificación objetiva y razonable*.
14. Así las cosas, pueden existir personas que trabajen dentro de compañías que realizan actividades en las provincias de la CTEA. Los trabajos son realizados dentro de esa zona, por lo tanto, pasan a estar considerados dentro del universo de empleados cuyo 80% debe de ser residente. Puede, a su vez, que estas personas no sean residentes y verán afectadas su situación laboral. No existe, hasta el momento, *justificación objetiva y razonable* que brinde razones por las que se debe dejar de contar con este tipo de personas; cuestión reconocida en el voto de mayoría.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 150.

<sup>2</sup> Voto de mayoría, párr. 49.

<sup>3</sup> Voto de mayoría, párr. 50.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 1-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 30.

<sup>5</sup> *Ibid.*

15. Tal cuestión toma relevancia en escenarios como el hipotético de una persona nacida en la región Costa que dedicó sus estudios al campo petrolero. Así, por el solo hecho de no haber nacido dentro de la CTEA, se vería limitada su posibilidad de laborar en lo que se ha especializado a lo largo de su vida. Ejemplos como el precitado hipotético ponen en evidencia efectos directos del proyecto de ley que no han sido considerados.
16. En el voto de mayoría se menciona que esta reforma cumpliría con el parámetro de idoneidad, pues, el incremento del porcentaje de contratación “consigue el fin perseguido de disminuir las desigualdades e incrementar el acceso al empleo de los habitantes de la Amazonía, en al menos un 10”.<sup>6</sup> No obstante, cabe advertir que, a criterio de esta ponencia, no se consideran factores ajenos a las compañías o personas naturales, como, por ejemplo, la falta de interés de las personas residentes. Precisamente por este tipo de factores considero que es determinante contar con justificaciones. Incluso, no se ha alegado -mucho menos acreditado- que el 70% que existe hoy en día sea insuficiente, como para que sea necesaria una reforma.
17. Dentro del sector petrolero y minero se requiere personal altamente calificado para realizar ciertas tareas dentro de las operaciones extractivas. Sin embargo, en el proyecto de ley no existe una sola justificación tendiente a demostrar que actualmente existe un 10% de personas que son calificadas y no consiguen oportunidades dentro del sector. De este modo, no se logra brindar nuevamente una *justificación objetiva y razonable* para adoptar este tipo de medidas.
18. Adicionalmente, no comparto con lo mencionado por el voto de mayoría con relación a que se conseguiría como fin el ‘disminuir las desigualdades’. Precisamente uno de los elementos que constituyen la riqueza de un país, como el Ecuador, radica en la diversidad del personal humano que integra las diferentes regiones del país. Una medida de este tipo claramente trastocaría la diversidad laboral impidiendo que personal de otras regiones - fuera de la CTEA- puedan aportar sus conocimientos, su experiencia y su cultura.
19. Si bien es cierto que el proyecto de ley aumenta 10 puntos a la contratación preferente de personal residente (que ahora existe en 70%), el voto de mayoría *no considera* que la contratación de servicios, productos y mano de obra es algo que *no existía antes del proyecto de ley*.

---

<sup>6</sup> Voto de mayoría, párr. 49.

20. A mi criterio, las altas cuotas que se pretenden imponer a través de las medidas de acción afirmativa incorporadas con el proyecto de ley podrían tener una amplia dificultad de ser cumplidas. Lo anterior, sumado al desproporcionado régimen sancionatorio (que será analizado luego), lo cual crea un sistema de multas elevadas que se impondría a muchas empresas.<sup>7</sup>

## 2.2. ¿Las sanciones incorporadas en el proyecto de ley son contrarias al principio de proporcionalidad y con el de no confiscatoriedad?

21. El régimen de multas que se crea con el proyecto de ley considera como sanción una multa que puede llegar hasta 256 SBU.<sup>8</sup> Esta multa se impondrá ante el incumplimiento de las cuotas desarrolladas en la sección anterior. Así, con las razones esbozadas en dicha sección bastaría para concluir que el régimen de multas resultaría desproporcionado. No obstante, profundizaré mi análisis.

22. La Constitución prevé, como una de las garantías del debido proceso, que “la ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”.<sup>9</sup> La jurisprudencia de este Organismo ha determinado de forma clara que el principio de proporcionalidad:

[c]onstituye una de las garantías del debido proceso *que actúa como un límite al poder punitivo, tanto al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones*, como en el de su aplicación durante el ejercicio concreto de la potestad sancionadora. En tal sentido, la *proporcionalidad exige que exista una adecuada correspondencia entre la sanción y la conducta o categoría de conductas que se reprochan, para que esta no sea excesiva* atendiendo a la gravedad de la infracción o innecesaria para la consecución de la finalidad de interés general.<sup>10</sup>

23. Sobre este punto, la objeción y argumentos presentados claramente atacan a que las sanciones no guardan una relación con la falta. En efecto, en la objeción presidencial se indicó que “excede la sanción a la gravedad de la falta”. Por su parte, en el informe presentado por el Ejecutivo, se manifestó que “se trata de una sanción que carece de la correspondencia adecuada con la conducta que se reprocha o se pretende evitar, siendo además excesiva y desequilibrada”.

<sup>7</sup> Situación que también fue alertada por el ejecutivo dentro de su informe.

<sup>8</sup> Lo que para el 2024 (SBU de USD 460) puede implicar una multa de USD 117.760.

<sup>9</sup> Constitución, artículo 76, numeral 6.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 162.

24. Sobre este cargo, el voto de mayoría recoge lo dicho por la Asamblea Nacional: “el derecho administrativo sancionador puede imponer multas por distintas razones y que el posible incumplimiento tenga una posibilidad de afectar los bienes personales no tiene que ver con la confiscación ni el Derecho a la Propiedad consagrado en la Constitución”.<sup>11</sup>
25. A criterio de la mayoría, que el proyecto de ley considere los ingresos anuales para determinar el monto de la sanción, sería suficiente para sostener que no hay desproporcionalidad. En efecto, se sostuvo que “no es posible determinar de manera preliminar que exista una limitación o injustificada o desmedida su derecho de propiedad del sancionado”.<sup>12</sup> Y agregó que “no se observa que este derecho se vea afectado de manera injustificada, excesiva o desproporcionada, convirtiendo las sanciones en confiscatorias”.<sup>13</sup>
26. Además, para el voto de mayoría, que exista la posibilidad de acogerse a facilidades de pago, implicaría que “la misma ley otorga un plazo para que el deudor pueda cumplir la obligación sin que su patrimonio se vea afectado a tal punto que pueda considerarse como una medida confiscatoria”.<sup>14</sup>
27. Recogiendo estos criterios, no considero que la respuesta dada en el voto de mayoría responda los cargos planteados en la objeción presidencial. Que la sanción mire ingresos o que tenga un plazo para pagarla, no implican, *per se*, razones para admitir que dejará de ser desproporcionada una sanción. Son cuestiones distintas. Considero relevante destacar lo mencionado por el Ejecutivo en su informe:
- Ni las sanciones establecidas en el Mandato Constituyente No. 8 ni las determinadas en los artículos 148, 156 y 627 y siguientes del Código de Trabajo para las conductas más lesivas por parte de los empleadores contemplan unos montos tan desproporcionados a la conducta reprochable.
28. Adicionalmente, el proyecto de ley no aborda cuestiones medulares dentro del régimen administrativo sancionador, tales como: (i) quién impone la multa; o (ii) cuál es la forma de imponer las multas. El proyecto de ley prevé “la reincidencia por parte de las personas naturales o jurídicas *será sancionada con el doble de los parámetros antes descritos*”. Y al respecto, otra cuestión a ser necesariamente solventada es la de cuándo nos

---

<sup>11</sup> Voto de mayoría, párr. 32.

<sup>12</sup> Voto de mayoría, párr. 69.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Voto de mayoría, pie de p. 21.

encontraríamos ante una reincidencia. Aquella es una pregunta de la que no existe respuesta en el proyecto de ley.

29. Así las cosas, no considero razonable la imposición de una sanción *mensual* de 512 SBU (USD 235.520) y que, por tanto, no existen parámetros de una debida proporcionalidad, lo cual significa también implicancias negativas para el sector productivo ecuatoriano.

### 3. Decisión

30. Sobre la base de lo expuesto, disiento con la decisión arribada en el voto de mayoría y las justificaciones expresadas en la misma.

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 3-23-OP, fue presentado en Secretaría General el 05 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 11:18; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## DICTAMEN 3-23-OP/24

### VOTO SALVADO

#### Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El 5 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen 3-23-OP/24 (“**dictamen de mayoría**”) en el que se pronunció sobre el proyecto de Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (“**proyecto de ley**”). Me separo del dictamen de mayoría por las razones que expondré a continuación. Considero (i) que las disposiciones contenidas en los artículos 41.1 y 41.3 del proyecto de ley respecto del acceso preferente al empleo para residentes amazónicos y a la contratación de bienes y servicios a proveedores y productores locales, son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación y a la libertad de contratación, y (ii) que la multa que sanciona al incumplimiento del trato preferente es desproporcional. Las conclusiones son el resultado del razonamiento que expongo a continuación.

#### 1. Análisis

##### 1.1. Derecho a la igualdad y no discriminación

2. La Corte Constitucional, en el dictamen 3-23-OP/24, realizó un test de igualdad de una acción afirmativa que otorga un trato preferente al empleo de residentes de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (“**CTEA**”) y a los productores y proveedores de dicha circunscripción. En el fallo de mayoría se afirma que las disposiciones impugnadas hacen una diferenciación entre sujetos comparables, “pues otorga un derecho preferente al empleo a residentes en la circunscripción amazónica, frente a los que no son residentes de esta circunscripción territorial. Así mismo, otorga un trato preferente a los productores y proveedores locales, frente a los de otras provincias”.
3. Posteriormente, se menciona que como existe un trato diferenciado, corresponde analizar si existe un criterio objetivo para “realizar tal distinción”, determinando que la medida adoptada es idónea, necesaria, y guarda un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (proporcionalidad).
4. Disiento con la argumentación del dictamen de mayoría, pues esta sostiene que una acción afirmativa, por más desproporcional que sea, no puede ser inconstitucional. Así, en el

dictamen existen contradicciones entre las afirmaciones que se usan para resolver el primer problema jurídico y el test de igualdad que se implementa.

5. El dictamen de mayoría indica que la residencia no es una categoría sospechosa “y por lo tanto corresponde realizar un escrutinio bajo”. En la sentencia 28-15-IN/21 la Corte Constitucional marcó la diferencia entre categorías sospechosas y protegidas. Asimismo, explicó que dependiendo de la categoría se debe adoptar un tipo de escrutinio (bajo, medio o estricto). En los casos en los que no se encuentra un trato diferenciado por una categoría sospechosa o protegida se utiliza un escrutinio bajo. Así, el test que correspondía realizar era de mera razonabilidad. En este únicamente “se debe evaluar si la medida está debidamente justificada y es razonable”.
6. En el dictamen 3-23-OP/24, el test de igualdad se aplica erróneamente y es contradictorio por cuatro razones: (i) sin ningún tipo de sustento indica que se debe aplicar un escrutinio bajo; (ii) utiliza un escrutinio medio pese a que se afirma que se realiza un escrutinio bajo; (iii) no evalúa simplemente si la medida está debidamente justificada y es razonable, sino que desarrolla si la norma tiene un fin constitucionalmente válido, si es idónea, necesaria y proporcional, lo que no corresponde con el test de igualdad; y, (iv) en vista de que la Corte indica que las disposiciones están dirigidas hacia un grupo poblacional en condición de desventaja, después de afirmar que no son categorías protegidas o sospechosas y de aplicar un escrutinio bajo. En tal sentido, el test se aplicó erróneamente.
7. El dictamen de mayoría debió evaluar si la medida estaba debidamente justificada y era razonable. El proyecto de ley consagra el derecho al empleo preferente para los residentes amazónicos, y obliga a contar con al menos el 80% de la nómina a residentes de la CTEA, a menos que no exista la mano de obra calificada requerida. Subir el porcentaje un 10% respecto del régimen anterior resulta injustificado e irrazonable. Considero que, aunque la Asamblea Nacional señaló en su informe que la medida tiene como propósito incrementar las fuentes de empleo de “un grupo desaventajado” por medio de una acción afirmativa, estas decisiones se deben contrastar con datos objetivos. No existe un fundamento por parte del voto de mayoría para indicar que los residentes de la CTEA son un grupo en condición de desventaja. La Corte Constitucional debió presentar datos de forma autónoma y analizarlos, en lugar de adoptar como propia toda la información presentada por la Asamblea Nacional.
8. Si el criterio para justificar la diferenciación es el empleo, entonces el fallo de mayoría debió analizar el desempleo o el subempleo en las provincias que conforman la CTEA.

Un ejemplo de ello son los datos que han sido proporcionados por el INEC respecto de la tasa de desempleo a nivel provincial.

**Tabla 1. Porcentaje de desempleo por provincias en el Ecuador.**

<b>Provincia</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Azuay	5,1%	3,3%
Bolívar	1,1%	0,9%
Cañar	4,0%	3,7%
Carchi	6,3%	5,9%
Cotopaxi	2,8%	1,7%
Chimborazo	2,3%	2,0%
El Oro	6,9%	6,0%
<b>Esmeraldas</b>	<b>10,0%</b>	<b>9,1%</b>
Guayas	3,9%	3,6%
<b>Imbabura</b>	<b>6,0%</b>	<b>7,1%</b>
Loja	4,1%	3,1%
Los Ríos	2,8%	1,8%
Manabí	2,6%	2,8%
Morona Santiago	1,4%	1,3%
Napo	2,3%	1,5%
Pastaza	2,0%	1,6%
<b>Pichincha</b>	<b>10,8%</b>	<b>8,5%</b>
Tungurahua	3,1%	2,2%
Zamora Chinchipe	3,0%	3,0%
Galápagos	9,3%	5,6%
Sucumbíos	5,4%	4,5%
Orellana	2,6%	1,3%
Santo Domingo	3,7%	2,3%
Santa Elena	3,6%	2,7%

\*Cuadro elaborado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet con información de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), anual 2022.

9. De los datos referidos en el cuadro, las tres provincias con mayor tasa de desempleo en Ecuador son Esmeraldas, Pichincha e Imbabura. Ninguna de ellas pertenece a la región amazónica. Las cinco provincias con menor tasa de desempleo son Bolívar, Morona Santiago, Orellana, Napo y Pastaza. Cuatro de las cinco son de la Amazonía. Tomando en cuenta estos datos, resulta irrazonable que la Asamblea Nacional procure adoptar un porcentaje mayor para aplicar una acción afirmativa que no tiene fundamento. De conformidad con los datos, no existen titulares de derechos que se encuentren en situación

de desigualdad. La residencia regular en la CTEA no genera una situación de desventaja para el empleo, como se ha logrado evidenciar del cuadro de desempleo y de otros datos contenidos en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), anual 2022. Promover el empleo con una acción afirmativa exigente en la región con menor desempleo, carece de razonabilidad.

10. En efecto, la dimensión material del derecho a la igualdad se encuentra establecida en el artículo 11, numeral 2, inciso 3 de la CRE. En este se establece que “el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”. Que los actos de distinción estén aceptados constitucionalmente como medidas de acción afirmativa no implica que estas puedan ser utilizadas abusivamente o que resulten desproporcionales y arbitrarias. Esto también causaría una transgresión al derecho a la igualdad.
11. En conclusión, no observo que la medida contenida en las disposiciones esté justificada o sea razonable. Tampoco observo que en el proyecto de ley se profundice al respecto. Por el contrario, considero que en el dictamen de mayoría hay contradicciones. A su vez, se llega a la conclusión de que la consecuencia de la existencia de acciones afirmativas, independientemente de su naturaleza, es la constitucionalidad porque estas propenden a la igualdad material. Difiero de dicho análisis, pues es menester que se evalúe, en cada caso, si la medida está justificada o es razonable (en caso de que se analice con un escrutinio bajo).

## **1.2. Libertad de contratación**

12. El derecho a la libertad de contratación se encuentra reconocido en la CRE, en su artículo 66, número 16. La Corte ha indicado que se compone de dos elementos: a) la libertad de conclusión, relacionada con la posibilidad de decidir sobre contratar o no, cuándo hacerlo y con quién contratar; y, b) la libertad de configuración interna, correspondiente a la posibilidad que las partes configuren libremente el contenido y alcance del contrato dentro de los límites que la Constitución y la ley les imponen.
13. En otras sentencias y dictámenes, al analizar la existencia de una limitación a la libertad de contratación, se evalúa si esta persigue un fin legítimo, es una medida idónea, necesaria y proporcional. Esto no ocurre en el dictamen de mayoría, pues con un análisis mínimo se concluye que no existe una transgresión al derecho a la libertad de contratación.

14. El fallo de mayoría, en otra sección, analizó la constitucionalidad de las condiciones para que un sujeto sea catalogado como proveedor de la CTEA. Sobre este aspecto, se concluyó que los requisitos para ser proveedor preferente son contrarios a la libertad de desarrollo de actividades económicas. Ello se basó en que dichas condiciones: (i) son una barrera de entrada para los proveedores y productores, y (ii) promueven la aparición de monopolios u oligopolios. Estas dos premisas, las cuales considero que son correctas, también son aplicables al análisis de la libertad de contratación. Las disposiciones de los artículos 41.1 y 41.3 del proyecto de ley implican una barrera de entrada para proveedores y productores a nivel nacional, y promueven la generación de oligopolios de los productores locales. Ello implicaría una carga a los consumidores para que puedan contratar con menos opciones, y en condiciones menos favorables debido al poder de los oligopolios.
15. Además, a mí criterio, las disposiciones contenidas en los artículos 41.1 y 41.3 del proyecto de ley, respecto del acceso preferente al empleo para residentes amazónicos y a la contratación de bienes y servicios a proveedores y productores locales, son contrarias a la libertad de conclusión. Las medidas evidentemente interfieren con la autonomía de las empresas para disponer sobre sus contrataciones sin que exista una justificación razonable. La limitación crea una barrera para las empresas. Las acciones afirmativas contenidas en las disposiciones evidentemente anulan la libertad de contratación pues se ordena con quién hay que contratar, bajo un desproporcionado porcentaje. Por tal motivo, considero que las disposiciones son contrarias al derecho a la libertad de conclusión y, a su vez, transgreden el derecho a la libertad de contratación.

### **1.3. La proporcionalidad de la multa**

16. El dictamen de mayoría consideró que la multa del artículo 34 del proyecto de ley no es confiscatoria, bajo el único argumento de que la multa sería progresiva. Respetando el criterio, considero que este argumento por sí solo es incompleto. El cargo presentado por Presidencia demanda una desproporcionalidad en la multa, pues ella podría llegar a los 512 salarios básicos unificados (“SBU”) (aprox. USD 235 520,00). El hecho de que una multa sea progresiva no implica necesariamente que sea proporcional. La proporcionalidad debería analizarse conforme con la gravedad de la infracción en comparación con otras, mas no solo con el nivel de ingresos.
17. Ahora bien, procedo a realizar un examen de proporcionalidad sobre la multa. En aras de determinar si una multa es proporcional, corresponde compararla con otras multas para infracciones similares, o multas preexistentes para la misma infracción. Para tal efecto,

tomaré como referencia el Acuerdo Ministerial MDT-2021-220 (“**Acuerdo Ministerial**”) y el Mandato Constituyente 8 (“**Mandato**”).

18. Primero, el Acuerdo Ministerial contiene una multa que sirve como referencia. Actualmente, dicho acuerdo rige la contratación preferente del personal de la CTEA, y sería el antecesor del proyecto de ley. Su disposición general cuarta impone una multa de 3 SBUs al incumplimiento de la cuota del personal de la CTEA, y un máximo de 20 SBUs en caso de reincidencia.
19. Tomando tales multas como referencia, la multa del proyecto de ley es desproporcional. La multa por incumplimiento aumenta de 3 SBUs a 256 SBUs, es decir, un aumento del 8 533%. En caso de reincidencia, la multa aumenta de 20 SBUs a 512 SBUs, es decir, un aumento del 2 560%. En efecto, el legislador puede modificar el valor de las multas; sin embargo, este aumento debe ser proporcional. A mí criterio, si existe un valor preexistente de la multa, y este se aumenta un 8 533%, el porcentaje resulta desproporcional.
20. Segundo, el Mandato constituye un estándar que brinda luces sobre la proporcionalidad del proyecto de ley. Presidencia utilizó este estándar para sostener el carácter confiscatorio de la multa objetada. Sin embargo, el dictamen de mayoría no aplicó este mandato, al considerar que:

[El Mandato] tiene por objeto la eliminación de todo sistema de precarización laboral, en defensa de los derechos que le asisten al trabajador, es decir, erradicar toda forma de contratación que conlleve menoscabo de los derechos laborales, lo cual no es objeto de los artículos acusados de inconstitucionales.
21. La apreciación del voto de mayoría no es precisa. Lo que buscaba Presidencia no es aplicar el Mandato, sino considerar su estándar. La máxima penalidad del Mandato es de 20 SBUs. Es decir, la multa de proyecto de ley equivale al 2 560% de la penalidad del Mandato. Si la pena para la infracción de tercerización laboral es de 20 SBUs, resulta desproporcional que la multa por no cumplir una cuota de personal equivalga a 512 SBUs.
22. Aclaro que el límite del Mandato no tiene carácter vinculante *per se*. Una multa laboral podría equivaler a 25 SBUs, y aún ser legal. Lo que implica el límite del Mandato es un estándar para una comparación. Una multa por una infracción laboral podría rondar alrededor de los 20 SBUs y mantener su proporcionalidad. Incluso podría superarla, siempre que lo haga de forma razonable, proporcional y moderada. El problema radica cuando la multa supera de forma desorbitada este límite, como sucede en el presente caso.

23. Además, el Mandato ha servido previamente como estándar de multas. Por ejemplo, su monto coincide con aquel del Acuerdo Ministerial. Es más, el texto del mentado acuerdo indica que:

De conformidad a lo establecido en el [...] artículo 7 del Mandato Constituyente 8, el incumplimiento de lo dispuesto en la presente norma dará lugar a que los inspectores de trabajo impongan multas de hasta tres SBUs en general; y en caso de reincidencia [...] de hasta veinte SBUs.

24. En tal virtud, el Mandato sí ha sido entendido como un referente para la proporcionalidad de las penalidades en materia laboral. El dictamen de mayoría yerra al considerar que el Mandato no tiene cabida en el análisis de proporcionalidad.
25. En conclusión, considero que la multa es desproporcional tras compararla con otras sanciones de la misma materia, esta se supera en 8 533%. Por otro lado, el fallo de mayoría optó por no realizar ningún examen de proporcionalidad, no tomó como referencia ningún estándar, no analizó otras multas en materia laboral o administrativa; y simplemente se limita a sostener que la multa es progresiva.

## 2. Decisión

26. En mérito de lo expuesto, a mi criterio, correspondía **aceptar** la objeción parcial de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el ex presidente de la República al artículo 34 del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica respecto de los artículos agregados 41.1, 41.2, y 41.3.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en el dictamen de la causa 3-23-OP, fue presentado en Secretaría General el 05 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 11:57; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN 3-23-OP/24**

**VOTO SALVADO**

**Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 05 de enero de 2024, aprobó el Dictamen 3-23-OP/24 (“Dictamen de mayoría”), en el que analizó la objeción presidencial de los artículos 41.1, 41.2, y 41.3 constantes en el artículo 34 contenidas en el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica” (“Proyecto de ley”). En tal sentido, aceptó parcialmente la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 34 del Proyecto de Ley respecto del artículo 41.3 en lo relativo a los requisitos para que una persona natural o jurídica sea catalogada como productor o proveedor local; y, desestimó la objeción presidencial de los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 contenidas en el artículo 34 del mencionado Proyecto de Ley.
2. Respetando la decisión de mayoría, desarrollo el presente voto salvado por disentir con el análisis respecto a la objeción por inconstitucionalidad de los artículos 41.1 y 41.3 contenidos en el artículo 34 del Proyecto de Ley.
3. Con respecto a la incompatibilidad propuesta entre el empleo preferente para residentes amazónicos y contratación de bienes y servicios a proveedores y productores locales con el derecho a la igualdad y no discriminación prevista en el numeral 2 del artículo 11 y el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución, se debe realizar algunas precisiones.
4. La actual norma vigente dispone el empleo preferente para los residentes amazónicos en un 70% de la nómina, a menos que no exista mano de obra calificada. De la revisión del informe entregado por la Asamblea Nacional no se desprende un sustento técnico que justifique el incremento de este porcentaje, y si las personas naturales y jurídicas podrán cumplir con el mismo. Si bien es cierto que se trata de una medida de acción afirmativa, se debe considerar que tal incremento debe ser justificado técnicamente mediante estudios con los que se demuestre que el porcentaje vigente no es suficiente para cubrir la demanda de empleo que existe en la región, y que, a su vez, incentive a la inversión privada.
5. La Presidencia de la República en su objeción a dichos artículos, ha argumentado sobre este hecho y ha indicado que el porcentaje fue interpuesto “sin justificar acaso si el cumplimiento es posible por parte de las compañías”. Por lo que, esta medida no encuentra

justificación objetiva y razonable para cumplir con la finalidad, que conforme a la sentencia de mayoría y lo alegado por la Asamblea Nacional, es la dinamización de la economía local.

6. Asimismo, la norma dispone que el 80% de la nómina total de las empresas esté conformada por los residentes amazónicos. Se debe tomar en cuenta que la normativa permite que, tanto las personas naturales, como jurídicas puedan abrir sucursales, las que suelen ubicarse en diferentes partes del país. Por lo que, disponer que el porcentaje de residentes amazónicos sea de la nómina total trae consigo que las empresas se vean imposibilitadas del cumplimiento de la obligación. Conforme lo ha manifestado la Presidencia de la República se pone en riesgo la posibilidad de alcanzar los fines de la acción afirmativa debido a “ese porcentaje de trabajadores o contratistas con la capacidad y/o disponibilidad para prestar servicios requeridos” y que podría no existir en la circunscripción. Cabe puntualizar que al referirse a la nómina completa, se podría considerar que se trata de los trabajadores de la circunscripción amazónica, como aquellos fuera de la misma. Por lo que, se dispone el cumplimiento de una obligación de difícil ejecución y con el riesgo de una sanción que puede ir duplicándose por reincidencia. Consecuentemente, esta medida afecta igualmente al derecho a la libertad de contratación previsto en el numeral 16 del artículo 66 de la Constitución, al interferir con la autonomía para disponer sobre las contrataciones.
7. Acerca de la imposición de sanciones pecuniarias determinadas en los artículos 41.1 y 41.3 constantes en el artículo 34 del Proyecto de Ley, en contra de las personas naturales o jurídicas por la falta de contratación del 80% de residentes amazónicos y de proveedores de bienes o servicios en el mismo porcentaje, la Presidencia de la República ha alegado que estas sanciones atentan contra el derecho al debido proceso en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones, constante en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución.
8. Conforme lo alegado por la Presidencia de la República no se desprende que las sanciones pecuniarias cuenten con un sustento técnico, el único criterio que se considera es que han sido interpuestos de manera gradual de acuerdo con los ingresos anuales de las personas naturales o jurídicas. La Asamblea Nacional no ha presentado informes o estudios que justifiquen los parámetros mediante los que se ha realizado la diferenciación entre los rangos. Por ejemplo, en el caso de personas jurídicas cuyos ingresos son de \$ 400.001 a \$ 600.000 tendría una sanción de 8 SBU, mientras que de \$ 600.001 a \$ 800.000 la sanción es de 16 SBU. Es decir, del doble, cuando entre el segundo rango de la primera variable y el primer rango de la segunda variable existe una diferencia de un dólar. Los

artículos objetados, adicionalmente, establecen que en caso de reincidencia la sanción será del doble. Sin embargo, no se establece a qué se considera como reincidencia.

9. Los artículos 41.1 y el 41.3 no determinan el procedimiento y la autoridad competente para el establecimiento de este tipo de sanciones. Se debe recordar que para la imposición de cualquier tipo de sanción se requiere primero que se lleve a cabo un proceso que cumpla con todas las garantías. Del análisis de los artículos no se desprende un proceso a seguir salvo que la Administración interpondrá las multas de acuerdo con los ingresos anuales de las empresas.
10. Los indicados artículos no señalan tampoco el procedimiento para que las personas naturales o jurídicas puedan justificar la no contratación de personal fuera de la región amazónica cuando éste excede el porcentaje establecido. Realizando un símil con la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de las Galápagos la misma creó una bolsa de empleo en el que los residentes permanentes de las islas postulan a cargos, los que, son elegidos de manera preferentes sobre residentes no permanentes; y únicamente en casos de no existir postulaciones, los empleadores obtienen una certificación y pueden contratar a personal no residente.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ecuador, Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, art. 45:

Art. 45.- Actividades de los residentes. Los residentes permanentes y/o su cónyuge o conviviente podrán trabajar como empleados, trabajadores, servidores públicos, ejercer actividades productivas o de servicios en la provincia de Galápagos. Los residentes temporales podrán realizar únicamente las actividades que motivaron su ingreso a la provincia de Galápagos.

Únicamente los residentes permanentes y aquellos residentes temporales con permanencia de al menos dos años a la emisión del padrón electoral, verificados por el Consejo de Gobierno podrán ser empadronados en la provincia de Galápagos. El domicilio electoral no generará derecho ni constituirá antecedente válido para solicitar la condición migratoria de residente permanente.

Para la ejecución de obras y servicios privados o públicos en la provincia de Galápagos, se utilizará mano de obra y profesionales locales; en los casos en que esta no baste tanto en el sector público, como en el privado, se empleará a profesionales o trabajadores no residentes, de acuerdo al orden de prelación de la bolsa de empleo del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la provincia de Galápagos. Se podrán llenar vacantes pero a título temporal y con contratos según el tiempo, categorización y requisitos, establecidos para el empleador o patrono, en el Reglamento.

Reglamento a la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, artículo 35 y 36.

Art. 35.- Bolsa de Empleo.- La Bolsa de Empleo es el mecanismo a través del cual el Consejo de Gobierno, recibe ofertas y peticiones de trabajo de los ciudadanos que poseen la calidad de residentes permanentes, y las pone en conocimiento de las personas naturales y entidades públicas o privadas de la provincia, interesadas en la contratación de mano de obra o profesionales bajo relación de dependencia, para la ejecución de obras o prestación de servicios.

La Bolsa de Empleo estará a cargo de la Secretaría Técnica; y, su actualización se regirá por lo dispuesto en la ordenanza que regula el flujo migratorio y de residencia.

Art. 36.- Contratación laboral de no residentes.- Quienes deseen contratar personas en relación de dependencia, para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos y privados en la provincia de Galápagos,

11. Al no determinar un procedimiento para la imposición de la sanción ni la autoridad competente para el efecto, las personas naturales o jurídicas podrían verse afectadas por decisiones arbitrarias de funcionarios públicos. Si bien los artículos establecen la excepción del 20%, tanto para la contratación de personal, como de bienes y servicios, el porcentaje planteado se considera alto y podría conllevar la posibilidad de que las empresas no lo puedan cumplir por circunstancias ajenas a su voluntad, y a pesar de esto, al no contar con un procedimiento determinado previamente, sean sancionados pecuniariamente, incluso con el doble de valor en casos de reincidencia.
12. Por todas las consideraciones expuestas considero que debía aceptarse totalmente la objeción presidencial de inconstitucionalidad por el fondo al artículo 34 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica respecto de los artículos 41.1 y 41.3.

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

utilizarán mano de obra y profesionales locales; y, solo en los casos en que estos no bastaren o no hubiere la oferta laboral requerida, emplearán a profesionales o trabajadores no residentes.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 14; y, el último inciso del artículo 45 de la Ley; se podrán suscribir contratos civiles de servicios profesionales o contratos técnicos especializados sin relación de dependencia, con profesionales de tercer nivel, cuando en la Bolsa de Empleo de la provincia de Galápagos no hubieren profesionales con el perfil requerido.

Los auspiciantes que requieran contratar a profesionales al amparo de este artículo, deberán obtener de forma previa, un certificado de la Bolsa de Empleo con la constancia de que no existen profesionales con el perfil requerido dentro de la provincia de Galápagos.

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en el dictamen de la causa 3-23-OP, fue presentado en Secretaría General el 05 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 13:18; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**