

Quito, D.M., 12 de enero de 2022

Caso No. 2-18-IC

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

DICTAMEN

Tema: El presente dictamen analiza la solicitud de interpretación presentada por la Asamblea Nacional respecto del artículo 422 de la Constitución, “*sobre el alcance de la prohibición para que se celebre tratados, en los que el Estado ceda jurisdicción soberana a instancia de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas, cuando se celebran tratados de protección de inversiones en los que las controversias no son contractuales ni comerciales.*”. La Corte Constitucional rechaza la solicitud de interpretación debido a que ésta no tiene por objeto que se asigne un sentido al artículo 422 de la Constitución, sino que busca un pronunciamiento sobre una circunstancia concreta relativa a su aplicación, lo cual, a juicio de esta Magistratura, es incompatible con la procedencia de una acción de interpretación constitucional.

I. Antecedentes

1. El 28 de junio de 2018, el Pleno de la Asamblea Nacional resolvió “*Solicitar a la Corte Constitucional del Ecuador, la interpretación del primer inciso del artículo 422 de la Constitución...*”; en consecuencia, dispuso que “*La Presidenta de la Asamblea Nacional, deberá presentar la acción interpretativa ante la Corte Constitucional del Ecuador conforme el Art. 154 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional...*”.
2. El 16 de agosto de 2018, la economista Elizabeth Cabezas Guerrero, en su calidad de Presidenta de la Asamblea Nacional, presentó ante la Corte Constitucional una acción de interpretación constitucional sobre el artículo 422, primer inciso, de la Constitución.
3. El 5 de febrero de 2019 se posesionaron ante la Asamblea Nacional los actuales integrantes de la Corte Constitucional. Tras el sorteo de la presente causa, su sustanciación le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
4. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por el juez sustanciador y las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Carmen Corral

Ponce, admitió a trámite la presente acción de interpretación, mediante auto dictado el 16 de agosto de 2019.

5. El juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la causa el 5 de enero de 2022.
6. El 3 de enero de 2022, el Presidente de la Corte Constitucional emitió el auto de apertura respecto del pedido de recusación planteado por los señores Andrés Arauz y Luis Molina en contra de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Así mismo, el 7 de enero de 2022, dictó auto de apertura en relación a los pedidos de recusación planteados por el señor Alejandro Olmos y por la señora Esther Cuesta. Por su parte, la Vicepresidenta del Organismo, el 7 de enero de 2022, avocó conocimiento de la recusación presentada por el señor Olmos en contra del Dr. Hernán Salgado Pesantes.
7. Una vez notificados con las referidas providencias, tanto la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez como el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, presentaron sus excusas para que sean conocidas por el Pleno del Organismo¹, con lo cual concluyó el procedimiento de los pedidos de recusación, de conformidad con el artículo 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional².
8. El 12 de enero de 2022, previo a conocer la presente acción, el Pleno de la Corte Constitucional conoció las excusas presentadas, de conformidad con el artículo 191 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional³ (LOGJCC). Luego de analizar los escritos, el Pleno rechazó las excusas de la jueza constitucional Teresa Nuques y del juez constitucional Hernán Salgado al no haber evidenciado que estén incursos en las causales previstas en el artículo 175 de la LOGJCC.

II. Disposición constitucional objeto de la acción de interpretación

9. Según consta en su solicitud, la Asamblea Nacional requiere la interpretación del artículo 422 de la Constitución, primer inciso, cuyo texto establece:

¹ En el caso de la jueza Teresa Nuques, en su contestación se ratificó en la excusa que había presentado el 4 de junio de 2021 y solicitó que sea conocida en el Pleno de la Corte Constitucional.

² “Art. 19.- (...) Recibida la notificación del auto de apertura, la jueza o juez a quien se recusa podrá excusarse, para lo cual se observará el procedimiento previsto en el artículo referente al trámite de la excusa obligatoria, dentro del presente Reglamento. Una vez que la jueza o juez haya presentado su excusa, el proceso de recusación concluirá mediante providencia notificada a las partes. En caso de no excusarse, la jueza o juez, previa notificación, deberá presentar, dentro del término de cuarenta y ocho horas, sus argumentos de descargo ante la Presidencia o Vicepresidencia de la Corte, según corresponda. (...)” (Énfasis añadido)

³ “Art. 191.- Corresponde al Pleno de la Corte Constitucional: (...) 5. Tramitar y resolver las excusas obligatorias de las juezas y jueces de la Corte Constitucional.”

“Art. 422.- No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas. (...)”.

III. Fundamentos de la solicitud

- 10.** En su escrito, la Presidenta de la Asamblea Nacional manifiesta que el primer inciso del artículo 422 de la Constitución, establece una prohibición expresa para que el Estado ecuatoriano celebre tratados e instrumentos internacionales en los que ceda jurisdicción a instancias de arbitraje internacional en materias contractuales o comerciales.
- 11.** Indica que la disposición constitucional se refiere únicamente a controversias contractuales y comerciales derivadas de instrumentos internacionales; sin embargo, añade que *“...no todas las controversias de Tratados o Instrumentos Internacionales versan sobre temas contractuales o comerciales, tal es el caso de los Tratados de Protección de Inversiones o Convenios Bilaterales de Inversiones.”.*
- 12.** Expresa que los Tratados de Protección de Inversiones garantizan la seguridad jurídica de los inversores y promueven la inversión extranjera directa, *“...mediante la creación de un entorno jurídico estable y favorable para la inversión, alejándose de la regulación de aspectos netamente comerciales o contractuales.”.*
- 13.** Agrega que las demandas de arbitraje internacional en el caso de este tipo de tratados internacionales, no versan sobre cuestiones comerciales o contractuales sino respecto a controversias originadas por la violación en el cumplimiento de los compromisos adquiridos entre Estado-Estado o Estado-Inversionista. Así, señala que *“...en caso de existir una controversia derivada de un Tratado de Protección de Inversiones (...) lo que se demanda o reclama no es un incumplimiento contractual o comercial, sino un incumplimiento de una de las garantías y protecciones que las partes acordaron cumplir, como por ejemplo, la falta de trato justo o equitativo.”.*
- 14.** Reitera que los Tratados de Protección de Inversiones no regulan ni desarrollan necesariamente políticas comerciales ni contractuales; además, manifiesta que según el artículo 339 de la Constitución le corresponde al Estado propender a la búsqueda de inversión nacional y extranjera.
- 15.** Por otro lado, la Asamblea Nacional esgrime que los Convenios Bilaterales de Inversión y los Tratados de Protección de Inversiones son producto de un nuevo modelo de Convenios de Inversión, toda vez que los anteriores fueron denunciados por ser *“...atentatorios a nuestra soberanía...”.* Agrega que la nueva tendencia internacional respecto a las inversiones, separa la *“...inversión como un medio para alcanzar un beneficio social, público o privado, de las controversias contractuales o*

de índole comercial, pues las controversias contractuales nacen de un incumplimiento contractual determinado y no de la Inversión propiamente...”.

16. En función de lo anotado, la Asamblea Nacional solicita que se interprete el primer inciso del artículo 422 de la Constitución, puntualmente: *...sobre el alcance de la prohibición para que se celebre tratados, en los que el Estado ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas, cuando se celebren tratados de protección de inversiones en los que las controversias no sea contractuales ni comerciales...”.*
17. En opinión de la entidad requirente, *“la Inversión NO versa sobre asuntos contractuales o de índole comercial, sino de procesos, métodos técnicos, económicos y sociales, entre otros, haciendo que su adopción no se vea afectada por la prohibición del primer inciso del artículo 422 de la Constitución de la República.”*

IV. Amicus Curiae

18. El artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en su parte pertinente: *“Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de amicus curiae que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia...”.* Se han recibido en esta Corte *amicus curiae* por parte de: José Valencia, en calidad de Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Yuri Parreño, en calidad de Ministro subrogante de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca; Katharina Pistor; Pablo José Iturralde Ruiz, director del Centro de Derechos Económicos y Sociales; Luis Fernando Molina Onofa y Andrés Arauz Galarza; Álex Flores en calidad de coordinador de la Plataforma “Va por ti Ecuador”; Adoración Guamán; Álvaro Pozo Rosero; Alberto Acosta Espinosa; María Augusta Calle Andrade; Alejandro Olmos Gaona; Esther Adelina Cuesta Santana, en su calidad de Asambleísta por la Circunscripción del Exterior por Europa, Asia y Oceanía; Cecilia Olivet; M. Sornarajah; Pablo Zambrano Albuja, presidente de la Cámara de Industrias y Producción, y presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador; Pablo Arosemena Marriot, presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil; Piedad María de Lourdes Mancero Páramo; Comité Ejecutivo de la Organización de Jóvenes ECUVYAP; Nicolás Marcelo Perrone; Bjorn Arp; Mario Francisco Cuví Santacruz, en su calidad de decano y docente de la Facultad de Derecho y Gobernabilidad de la Universidad ECOTEC. Así mismo, se han recibido alrededor de ochenta escritos de *amicus curiae* de ciudadanos y colectivos que corresponden a un formato único, variando solamente los nombres de los comparecientes y pies de firma⁴.

⁴ Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que *“el objeto de un escrito de amicus curiae es que terceras personas aporten a la resolución de la causa con argumentos técnicos o con criterios*

V. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

Competencia

19. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver una acción de interpretación constitucional, de conformidad con el artículo 154 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

Análisis constitucional

20. Previo a conocer y resolver la presente acción de interpretación, se profundizará sobre el ámbito que posee la Corte Constitucional para interpretar la Constitución en el marco de una acción de interpretación prevista en la LOGJCC.

a) El ámbito de la interpretación por parte de la Corte Constitucional en el marco de una acción de interpretación

21. En la administración de justicia, la tarea interpretativa consiste en precisar el significado de una disposición jurídica, a efectos de establecer su sentido y alcance. En consecuencia, la interpretación es un proceso mediante el cual se desentraña y se comprende el significado de un texto jurídico, independientemente de si éste es claro o si presenta ambigüedades e indeterminaciones.
22. Dentro del ámbito del Derecho se reconocen muchos métodos de interpretación de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Cada uno de ellos se distinguen entre sí por su naturaleza, características y, en particular, por los efectos de su interpretación. Así, si se atiende a quienes realizan la interpretación, tradicionalmente se ha clasificado en legislativa, judicial y doctrinaria⁵.
23. La interpretación auténtica se caracteriza porque su sentido y alcance es vinculante u obligatorio para todos quienes aplican la disposición interpretada. En efecto, la doctrina ha establecido que puede considerarse auténtica la interpretación: *“...realizada por un órgano que tenga, por así decirlo, la última palabra en la materia: es decir, un órgano cuya interpretación no pueda ser contradicha o modificada por algún otro órgano y sea vinculante para todos.”*⁶

especializados, para mejor resolución de las causas. En tal sentido, dista mucho de este propósito (...) la remisión indiscriminada de un mismo texto, toda vez que, con ese proceder se estaría desnaturalizando dicha figura.” Sentencia 34-20-IS/20, 31 de agosto de 2020.

⁵ SALGADO PESANTES, Hernán. Introducción al Derecho- Un esbozo de Teoría General del Derecho. Quito: CEP, cuarta edición, 2019, págs. 183-188.

⁶ GUASTINI, Riccardo. La interpretación de las normas jurídicas. Quito: Cevallos editora jurídica, 2015, pág. 83.

24. Ahora bien, en cuanto a la Constitución, este tipo de interpretación presenta un matiz especial respecto de la autoridad que ejerce esta función. Esto, en razón de que quien ejerce la interpretación auténtica, normalmente, es quien emitió la disposición objeto de interpretación; así, por ejemplo, el intérprete auténtico de la ley será el propio legislador. En esta misma línea se ha pronunciado la doctrina, que considera que, de modo general, la interpretación será auténtica “...*solo si es llevada a cabo por ese mismo sujeto que es autor del texto interpretado.*”⁷
25. Sin embargo, al tratarse de la Constitución aquello no ocurre, puesto que el poder constituyente, del cual emana la Norma Fundamental, no es permanente en el tiempo; por el contrario, desaparece una vez que entra en vigor el texto constitucional y son los órganos constituidos quienes asumen las competencias y atribuciones establecidas en la Constitución y en el marco jurídico vigente.
26. En consecuencia, ante la imposibilidad de que la interpretación auténtica de la Norma Suprema sea ejercida por el mismo órgano o autoridad de la cual proviene, es la Constitución la que establece quién la interpretará de modo auténtico, a manera de delegado del poder constituyente. De ahí que la doctrina ha manifestado que: “*Quien asuma esa posición tiende a situarse en el mismo nivel del poder constituyente, del cual, en cierto modo, actúa como delegado.*”⁸
27. En nuestro país, la interpretación constitucional recaía, generalmente, en el órgano Legislativo hasta la Constitución codificada de 1998, en cuyo artículo 284 disponía: “*en caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución, el Congreso Nacional podrá interpretarlas de un modo generalmente obligatorio...*” sin perjuicio de las atribuciones propias del entonces Tribunal Constitucional. Correspondió a la Constitución vigente de 2008 establecer que, esta atribución la tiene el órgano de control de la constitucionalidad, como la mayoría de la doctrina reconoce.
28. En la actualidad, el artículo 436 de la Constitución, en su numeral 1, determina como atribución de la Corte Constitucional: “*1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante.*”. Dicha atribución se refleja en la propia definición que el constituyente otorgó a la Corte Constitucional en el artículo 429 de la Norma Suprema, en la que calificó a esta Magistratura como “*...el máximo órgano de (...) interpretación constitucional...*”.

⁷GUASTINI, Riccardo. Interpretar y argumentar. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, pág. 96.

⁸ DÍAZ REVORIO, Francisco. “Interpretación de la Constitución y juez constitucional”, en Revista Ius. México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 2016, pág. 11.

29. Por su parte, la LOGJCC instituyó⁹ una acción específica para que, a petición de parte, la Corte Constitucional intérprete la normativa de la Carta Magna¹⁰. Si bien, en materia constitucional puede considerarse a este Tribunal como intérprete auténtico es importante señalar que la hermenéutica constitucional tiene un vasto desarrollo con base en contenidos muy propios, acordes a su jerarquía de norma superior que da validez y unidad a todo un ordenamiento jurídico.
30. También vale señalar que existe una diferencia importante entre la interpretación que, de manera general, realiza la Corte Constitucional en la resolución de las causas sometidas a su conocimiento y aquella que efectúa específicamente a través de la acción de interpretación. Como se observa, la primera suele basarse en hechos concretos y particulares sobre los cuales va a aplicarse el enunciado normativo interpretado para resolver una controversia; aspecto similar a lo que ocurre con los casos de control abstracto de constitucionalidad, en los que se interpreta la Constitución para efectos de verificar la compatibilidad formal y material de los actos sometidos a este tipo de control.
31. En el caso de la acción de interpretación, por su parte, se requiere que esta magistratura asigne un sentido en abstracto de las disposiciones constitucionales, pues el artículo 154 de la LOGJCC, en su parte pertinente, determina que su único propósito es “... establecer el alcance de dichas normas...”.
32. Inclusive, el artículo 161 de la LOGJCC establece que: “La Corte Constitucional no podrá, a través de un dictamen de interpretación, ejercer ninguna de las facultades para las cuales la Constitución y esta ley contemplan un procedimiento determinado...”. En este sentido, por intermedio de esta atribución legal, la Corte Constitucional no está habilitada para resolver controversias específicas ni concretas, sino que debe enfocar su tarea en explicitar el real sentido de la parte orgánica de la Constitución, cuando se requiera una interpretación general y abstracta de un precepto constitucional a efectos de comprender su sentido y siempre que se cumplan los requisitos legales previstos para el efecto.
33. Como conclusión de los aspectos desarrollados en líneas previas, la interpretación auténtica de la Constitución recae en la Corte Constitucional, en el ámbito de sus competencias, por mandato expreso de la Norma Fundamental. Como parte de aquella atribución, la LOGJCC ha previsto una acción específica para que esta Magistratura interprete, a petición de parte, disposiciones de la parte orgánica de la Constitución; sin embargo, la facultad interpretativa no se agota en el ejercicio de esta acción, tal como lo reconoce el artículo 436 numeral 1 de la Carta Magna.

⁹ Su antecedente fue el mecanismo previsto en el Capítulo II, Título II, de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición, Suplemento del Registro Oficial No. 466, 13 de Noviembre 2008.

¹⁰ LOGJCC, arts. 154 y 155.

34. La Corte Constitucional, en ejercicio de esta atribución, debe interpretar la Norma Suprema en abstracto y en función del ámbito que le corresponde a la tarea hermenéutica, esto es, para extraer el significado de un texto normativo, sin invadir otras atribuciones que cuentan con un procedimiento específico.

b) Sobre la interpretación solicitada

35. Una vez que se ha desarrollado cuál es el ámbito de la facultad interpretativa conferida en favor de la Corte Constitucional mediante una acción de interpretación, corresponde analizar el contenido de la disposición objeto de la presente solicitud, para luego examinar los argumentos planteados por la Asamblea Nacional en su petitorio.

36. En lo que concierne a la disposición¹¹ objeto de esta acción de interpretación, se advierte que el constituyente estableció una regla que contempla una prohibición de “celebrar” tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano “...ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas.”

37. A juicio de la Asamblea Nacional, los tratados de inversión no se encasillan en la prohibición antes detallada, pues estiman que las controversias que podrían derivar de estos instrumentos no son contractuales ni comerciales, sino una categoría diferente, ya que “...lo que se demanda o reclama no es un incumplimiento contractual o comercial, sino un incumplimiento de una de las garantías y protecciones que las partes acordaron cumplir...”.

38. Al respecto, este Tribunal no identifica que la entidad accionante solicite una interpretación normativa en abstracto como tal, pues no se ha requerido que se determine el sentido de la disposición constitucional, sino que se pide que se analice si un supuesto específico y particular encuadra o no en la prohibición que plantea la prescripción normativa.

39. En otras palabras, se está desnaturalizando la acción de interpretación constitucional toda vez que la solicitud no busca que este Tribunal establezca el alcance de una disposición constitucional, sino que se pretende que la Corte Constitucional establezca si el artículo 422 de la Constitución es aplicable a un determinado supuesto, aspecto incompatible con la acción de interpretación.

40. De esta manera, no es factible que esta Corte se pronuncie sobre la aplicación del precepto constitucional a casos concretos y circunstancias específicas, puesto que

¹¹ “Art. 422.- No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas. (...)”

aquello desnaturalizaría la facultad de interpretar en abstracto un precepto constitucional mediante la acción de interpretación.

41. La Corte Constitucional es enfática en advertir que la Constitución prevé los mecanismos idóneos para modificar su texto y así incluir, reformar o suprimir sus disposiciones; sin embargo, estos mecanismos cuentan con un procedimiento específico que pueden ser iniciados y tramitados según lo dispone la propia Constitución. La interpretación que puede realizar la Corte Constitucional, en el marco de una acción de interpretación, no puede invadir otras atribuciones para las cuales la Constitución y la ley contemplan un procedimiento determinado¹², ni pueden ser producto del ejercicio de facultades otorgadas a otras instancias establecidas en el diseño institucional del Estado ecuatoriano.
42. En definitiva, no es procedente la interpretación del artículo 422, inciso primero, de la Constitución, en los términos solicitados en la presente acción.
43. Por lo expuesto, esta Magistratura rechaza la solicitud de interpretación presentada por la Asamblea Nacional, debido a que ésta no tiene por objeto que la Corte Constitucional asigne un sentido al artículo 422 de la Constitución, sino que busca un pronunciamiento sobre una circunstancia puntual y concreta relativa a su aplicación, lo cual es incompatible con la procedencia de una acción de interpretación constitucional.

VI. Decisión

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve:

1. Rechazar por improcedente la acción de interpretación solicitada.
2. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

¹² LOGJCC, Art. 161.

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 12 de enero de 2022.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL