

## **SEÑOR PRESIDENTE Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

**Jueza Ponente:** Carmen Corral Ponce

**Caso No. 36-20-IN**

**ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS**, Procurador Judicial del Ingeniero César Ernesto Litardo Caicedo, Presidente y en esta condición representante legal de la Asamblea Nacional del Ecuador, conforme lo sustento con la escritura pública de poder especial de Procuración Judicial que acompaño como **ANEXO 1**. Dentro de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad planteada por los señores Sofía Saltos Benalcázar y Álvaro Miguel Ortiz Rea, en contra de los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales; y, de la segunda frase de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, encontrándome dentro del término legal concedido para el efecto, comparezco ante su autoridad con la presente contestación que la fundamento en los siguientes términos:

### **I**

#### **DISPOSICIONES LEGALES IMPUGNADAS**

Los legitimados activos, demandan se declare la inconstitucionalidad de los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, que establece lo siguiente:

*“**Artículo. 1.-** Las instituciones del Estado que por ley tienen jurisdicción coactiva, con el objeto de hacer efectivo el cobro de sus acreencias, podrán ejercer subsidiariamente su acción no sólo en contra del obligado principal, sino en contra de todos los obligados por Ley, incluyendo a sus herederos mayores de edad que no hubieren aceptado la herencia con beneficio de inventario. En el caso de personas jurídicas usadas para defraudar (abuso de la personalidad jurídica), se podrá llegar hasta el último nivel de propiedad, que recaerá siempre sobre personas naturales, quienes responderán con todo su patrimonio, sean o no residentes o domiciliados en el Ecuador.*

*Las medidas precautelares podrán disponerse en contra de los sujetos mencionados en el inciso anterior y sus bienes. Así mismo, podrán, motivadamente, ordenarse respecto de bienes que estando a nombre de terceros existan indicios que son de público conocimiento de propiedad de los referidos sujetos, lo cual deberá constar en el proceso y siempre y cuando el obligado principal no cumpla con su obligación.”*

Así también demandan la inconstitucionalidad de la segunda frase de la disposición transitoria quita de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, norma legal que dispone:

**“QUINTA. - A partir de la vigencia de la presente Ley, no podrán iniciarse acciones de cobro en virtud del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales. Aquellos procesos coactivos en los que se hubieren realizado acciones de cobro amparados en la mencionada disposición, previo a la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán finalizar en aplicación de la misma.”** (las negrillas me pertenecen).

## II

### NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS

En la acción se alega que las disposiciones jurídicas demandadas, vulneran el derecho al debido proceso, contemplado en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República; el derecho de asociación, la libertad de circulación y el derecho a la propiedad, establecido en el artículo 66 de la Carta Magna; el principio de presunción de inocencia, determinado en el artículo 76 numeral 2 de la Norma Suprema; y el derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución.

## III

### ARGUMENTACIÓN SOBRE LA PRESUNTA INCONSTITUCIONALIDAD

El accionante argumenta lo siguiente: “(...) *El número 8 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que se puede demandar la inconstitucionalidad de normas derogadas, siempre que tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución. Ahora bien, la segunda parte de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, justa y precisamente, permite que siga produciendo efectos en el presente artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales. Por ello, se configura también el principio de unidad normativa, porque esta última norma guarda conexión estrecha y esencial con la indicada disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. (...).*”

#### IV

### PRETENSIÓN DE LA ACCIONANTE

El accionante, solicita que en sentencia se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales y de la segunda frase de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.

#### V

### ANÁLISIS DE LA DEMANDA

Corresponde en esta acción, de control abstracto, garantizar que los principios constitucionales, se encuentren respetados, observados y ajustados en la normativa impugnada, corrigiendo de ser necesario cualquier distorsión, por la vía de la supresión o corrección normativa observada o, por el contrario, ratificando la convencionalidad y constitucionalidad de las normas impugnadas, precautelando en todo momento la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

La coactiva en la Administración Pública no es un procedimiento jurisdiccional sino un procedimiento de cobranza que realiza una entidad pública, por lo tanto, no se puede hablar de jueces de coactivas sino de funcionarios recaudadores. Esto último está claramente definido en el actual y vigente Código Orgánico Administrativo (COA).

En el presente caso señores Jueces, es pertinente considerar que la Honorable Corte Constitucional como máximo organismo de control constitucional, emitió la sentencia No. 22-13-IN/20, misma que analizó la constitucionalidad por el fondo y por la forma de los artículos 1, 2 y 7 de la Ley Orgánica de Defensa de los Derechos Laborales, y se pronunció en los siguientes términos:

Con respecto al punto 3 y 4 de la demanda presentada por los legitimados activos, donde indican que: “**3.** *El desvelamiento del velo societario o desestimación de la personería jurídica, como explica OCTAVIO ACEDO QUEZADA, consiste en un remedio jurídico mediante el cual se puede prescindir de la forma societaria o asociativa que recubre a un grupo de personas y bienes, negando su calidad de sujeto de derecho autónomo frente a un asunto particular. Todo ello para evitar que la personalidad jurídica sea un escollo para imputar o repercutir alguna responsabilidad patrimonial en los socios, accionistas o administradores.*” El Pleno de la Corte Constitucional se pronunció con relación a este tema, en la sentencia No. 22-13-IN/20, manifestando lo siguiente:

*“64. Con relación a la desestimación de la personalidad jurídica y las causas que la justifican, la ex Corte Suprema de Justicia ha indicado lo siguiente: Frente a estos abusos, hay que reaccionar desestimando la personalidad jurídica, es decir, descorriendo el velo para separar a los terceros de los verdaderos destinatarios finales de los resultados de un negocio jurídico, llegar hasta éstos, **a fin de impedir que la figura societaria se utilice desviadamente como un mecanismo para perjudicar o terceros**, sean acreedores a quienes se les obstaculizaría o impediría el que puedan alcanzar el cumplimiento de sus créditos, sean legítimos titulares de un bien o un derecho a quienes se les privaría o despojaría de ellos<sup>27</sup>. (...)”*

*68. (...) las situaciones que justifican la desestimación de la personería jurídica son excepcionales y requieren un análisis cuidadoso; es necesario que la verificación de tales circunstancias se realice mediante un trámite adecuado que permita el debate suficiente y el análisis minucioso del acervo probatorio. Para ello, el legislador ha contemplado que la acción de inoponibilidad de la personería jurídica contra una o varias compañías y contra de los presuntos responsables se tramitará mediante un juicio ordinario, en el cual se podrán solicitar una serie de medidas cautelares, tales como la prohibición de enajenar o gravar bienes, suspensión de procesos de liquidación u órdenes de cancelación en el Registro Mercantil, (...)”*

*72. En consecuencia, la emisión de medidas descritas en el artículo 1 de la LODDL en contra de bienes de socios o accionistas será acorde a la Constitución siempre y cuando se haya obtenido previamente un pronunciamiento judicial que permita el develamiento societario, de acuerdo al procedimiento regulador por el legislador para ello.”*

Por otro lado, en relación al punto 5 del libelo de la demanda donde manifiestan que: *“5. Como ya se adelantó, el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales fue derogada por el artículo 46 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, que se publicó en el Registro Oficial Suplemento N° 309 de 21 de agosto de 2018. No obstante, la segunda parte de la disposición transitoria quinta de esta última ley indica: “Aquellos procesos coactivos en los que se hubieren realizado acciones de cobro amparados en la mencionada disposición, previo a la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán finalizar en aplicación de la misma. (...) la segunda parte de la disposición transitoria quinta (...) permite que siga produciendo efectos en el presente artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales.”* Los Jueces de la Honorable Corte Constitucional con respecto a este numeral expresaron lo siguiente:

*“24. (...) La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 76 numeral 8 establece que “Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”. Al respecto, este Organismo ya se ha pronunciado sobre a teoría de la ultraactividad de la ley derogada señalando que: “(...) esta definida en la posibilidad de que la norma logre sus efectos sean aplicados más allá del momento en que deja de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su periodo de validez formal haya terminado”<sup>3</sup>. En tal virtud es pertinente analizar si la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, puede producir efectos jurídicos, a pesar de que la misma ha sido derogada.”*

*25. En primer lugar, se observa que la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, atracción de inversiones y generación de empleo y estabilidad y equilibrio fiscal establece que: “A partir de la vigencia de la presente Ley, no podrán iniciarse acciones de cobro en virtud del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales. Aquellos procesos coactivos en los que se hubieren realizado acciones de cobro amparados en la mencionada disposición, previo a la entrada en vigencia de la presente Ley, **deberán finalizar en aplicación de la misma**”. [lo destacado es nuestro]*

*26. Como puede apreciarse, la redacción del precepto legal citado no es del todo clara; sin embargo, el Procurador General del Estado – en uso de su atribución constitucional constante en el artículo 237.3 – ha absuelto una consulta realizada por la Corporación Financiera Nacional del siguiente modo: Por lo expuesto, en atención a los términos de sus consultas se concluye que, de acuerdo con la Disposición Transitoria Quinta de la LOFP, los procedimientos coactivos en los que se hubiere realizado acciones de cobro por parte de las respectivas instituciones públicas al amparo del artículo 1 de la LODDL, deben continuar sustanciándose en contra de los obligados principales o de los obligados subsidiarios en caso de incumplimiento de los primeros, en aplicación de dicha disposición, hasta que se consiga la recuperación total de las acreencias, considerando al efecto que la derogatoria del artículo 1 de la LODDL introducida por el artículo 46 de la LOFP, rige a partir de su publicación en el Registro Oficial hacia el futuro y por tanto no afecta a las situaciones jurídicas anteriores<sup>4</sup>.*

### **V.1. Sobre la presunta violación del derecho al debido proceso y la presunción de inocencia.**

Los accionantes mencionan que se ha violentado el derecho al debido proceso y la presunción de inocencia; sin embargo, el Pleno de la Corte Constitucional, mediante sentencia Nro. 22-13-IN/20 de 09 de junio de 2020, misma que debe ser considerada para el análisis y resolución del presente caso, se pronunció al respecto indicando lo siguiente:

*“55. Finalmente, corresponde el análisis de la presunción de inocencia, como parte del derecho al debido proceso. El artículo 76.2 de la Constitución establece que se presumirá la inocencia de toda persona y será tratada como tal hasta que no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.*

*56. El derecho a la presunción de inocencia no solamente tiene cabida dentro de un proceso penal o con relación a este, sino también posee una dimensión extraprocesal, dado que “la presunción de inocencia puede ser violada no solo por el juez o una Corte, sino también por otra autoridad pública”<sup>19</sup>. Por tal motivo, esta dimensión extraprocesal – fuera del proceso penal – lleva de suyo el derecho de las personas y la obligación de las autoridades a respetar la presunción de inocencia, y que por ende no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos correspondientes a esos hechos en otras relaciones jurídicas<sup>20</sup>. (...).*

*60. En consecuencia, la imposición de medidas contempladas del artículo 1 de la LODDL en contra de bienes de terceros será respetuosa de la presunción de inocencia siempre y cuando se haya obtenido un pronunciamiento previo proveniente de mecanismos jurisdiccionales idóneos para la determinación del fraude o abuso de derecho en actos jurídicos o contratos.”*

### **V.2. Sobre la supuesta violación al principio de seguridad jurídica.**

La Corte Constitucional del Ecuador emitió su pronunciamiento sobre este punto, manifestando lo siguiente:

*49. Con respecto al derecho a la seguridad jurídico, cabe señalar que este Organismo ha indicado que dicho derecho contiene tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con la generación de normas, es decir, aplicando el principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los ciudadanos deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con*

*una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Y, finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales<sup>18</sup>. (...).*

**53.** *De tal modo, sería atentatorio al derecho a la seguridad jurídica que las autoridades administrativas o jurisdiccionales emitan medidas al amparo del artículo 1 de la LODDL, prescindiendo de un pronunciamiento previo proveniente de mecanismos jurisdiccionales idóneos para la determinación del abuso de derechos en actos jurídico o contratos.*

**54.** *Por lo tanto, la imposición de medidas contempladas del artículo 1 de la LODDL en contra de bienes de terceros será acorde a la Constitución siempre y cuando se acuda previamente a mecanismos jurisdiccionales idóneos para la determinación del fraude o abuso de derechos con relación al patrimonio de dichos terceros, conforme hemos comentado.*

### **V.3. Sobre la presunta violación al derecho de asociación y al derecho de propiedad y de circulación.**

Los accionantes mencionan que se ha vulnerado el derecho de asociación y el derecho de propiedad, al respecto el Pleno de la Corte Constitucional, manifestó lo siguiente:

**41.** *Dicha lesión al derecho a la defensa potencialmente generaría una afectación refleja al derecho a la propiedad. En casos similares, esta Corte ha indicado que si una persona no es parte del proceso en el que se decide sobre el uso, goce o disposición de sus bienes, la intervención sobre estos deviene en ilegítima, vulnerando por tanto su derecho a la propiedad (...).*

**42.** *Sin embargo, podemos arribar a una conclusión distinta de dicho escenario apriorístico si la participación oportuna del tercero se realiza desde que se determinan las causales que exige el artículo 1 de la LODDL para su intervención en el procedimiento coactivo o etapa de ejecución en un proceso laboral. Para explicar esto en detalle, cabe recordar que el segundo inciso de dicha disposición establece que se podrá ordenar medidas sobre bienes a nombre de terceros siempre que “existan indicios que son de público conocimiento de propiedad” de los deudores. Por lo tanto, dicha condición persigue la ejecución de bienes cuya traslación de dominio o tenencia se encuentren inmersos en casos de abuso de derecho, simulación contractual o en delitos penales relacionados.*

En consecuencia, señores Jueces al coexistir la sentencia No. 22-13-IN/20 analizada y aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional el 09 de abril de 2019, resulta improcedente sustanciar y analizar la demanda de inconstitucionalidad planteada por los señores Sofía Saltos Benalcázar y Álvaro Miguel Ortiz Rea; puesto que, versa sobre a las disposiciones impugnadas, materia de esta demanda, que ya han sido analizadas y consideradas bajo los principios constitucionales establecidos por el máximo organismo de control constitucional.

La sentencia de la Corte Constitucional No. 22, publicada en el Registro Oficial Suplemento 70 de 21 de agosto del 2020 declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, que pese a estar derogada, los jueces de la Corte Constitucional emitieron su pronunciamiento en el siguiente sentido:

*“3.1 El artículo 1 de la Ley Orgánica para la defensa de los derechos laborales contempla medidas a ser impuestas en contra del patrimonio de terceros ajenos al proceso coactivo o a la fase de ejecución de un proceso laboral. Dichas medidas son excepcionales, dado que en ellas se hace referencia a situaciones extremas, tales como el público conocimiento de que los bienes del deudor en manos de terceros o el uso de personas jurídicas para defraudar. Por ello, la autoridad administrativa o jurisdiccional competente debe imponerlas con sumo cuidado y prudencia, bajo una adecuada motivación.*

*3.2 Dentro de un procedimiento coactivo o en fase de ejecución de un proceso laboral, la imposición de una medida en contra de los bienes de un tercero - sea este persona natural o jurídica - se realizará de forma subsidiaria al deudor principal. Dado que la disposición legal exige como condición el abuso de derecho o fraude en un acto jurídico o contrato, a la imposición de estas medidas y deberá preceder una declaratoria judicial ejecutoriada que determine el cumplimiento de dicha condición, la que se obtendrá por medio de mecanismos jurisdiccionales idóneos que permitan mayor debate y contradicción, en los términos señalados en este fallo.*

*3.3 En el caso del abuso de la personalidad jurídica, a la imposición de una medida en contra de los bienes de los socios o accionistas de la sociedad en concreto deberá preceder una sentencia o decisión ejecutoriada emitida dentro de una acción de develamiento societario o dentro de otro proceso jurisdiccional alternativo que permita corregir el abuso de derecho en el uso de la personalidad jurídica, en los términos indicado en este fallo.*

3.4 *Es imprescindible que tanto los terceros como socios o accionistas en contra de quienes se pretende el dicta-do de estas medidas hayan sido parte de los procesos de determinación de fraude o abuso de derecho y/o de la acción de levantamiento de velo societario, según corresponda.”*

## **VI PETICIÓN**

Por todo lo expuesto y de conformidad con los principios que gobiernan tanto la Interpretación Constitucional moderna recogidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la doctrina, la jurisprudencia, cuanto en los principios que gobiernan el derecho público; demostrado que ha sido, la pretendida acción de inconstitucionalidad carece de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales, solicito que en sentencia se sirvan desechar la demanda, declararla improcedente y ordenar su inmediato archivo, puesto que ya existe un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas por los legitimados activos.

## **VII AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES**

Autorizo a los abogados institucionales: Viviana Cadena, Daniel Acero, Corina Michuy y Jaime Muñoz para que presenten los escritos necesarios en la presente acción.

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en la casilla constitucional No. 15, así como en los correos electrónicos: [asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec](mailto:asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec) y [santiago.salazar@asambleanacional.gob.ec](mailto:santiago.salazar@asambleanacional.gob.ec)

En mi condición de Procurador Judicial del Presidente de la Asamblea Nacional.

**Abg. Santiago Salazar Armijos**  
**Mat. 11270 CAP**