

Quito, D.M., 25 de octubre de 2023

CASO 36-20-IN

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

SENTENCIA 36-20-IN/23

Resumen: En esta sentencia se analiza la constitucionalidad 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. Este Organismo realiza un análisis de ambas normas y de los efectos ultraactivos del artículo 1 de la LODDL, al encontrarse derogado, y desestima la acción de inconstitucionalidad.

1. Antecedentes

1. El 18 de junio de 2020, Sofía Saltos Benalcázar y Álvaro Miguel Ortiz Rea (“**accionantes**”) presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra 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; y, los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, en adelante (“**LODDL**”).
2. El 10 de julio de 2020, se solicitó a los accionantes con fundamento en el art. 79 numeral 5 de la LOGJCC¹, aclaren y completen su demanda, a la luz de lo resuelto en la sentencia 22-13-IN/20 notificada por este Organismo el 29 de junio de 2020.
3. El 17 de julio de 2020, los accionantes presentaron un escrito, en el que se mantuvieron en los términos de su demanda e indicaron que también se ha demandado “la inconstitucionalidad 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”.

¹ Art. 79.- Contenido de la demanda de inconstitucionalidad.- La demanda de inconstitucionalidad contendrá:
5. Fundamento de la pretensión, que incluye: a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance. b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.

4. El 31 de julio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió² a trámite la causa y dispuso notificar con la providencia a la Presidencia de la República, Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas. El extracto de la demanda fue publicado en el Registro Oficial y en la página web de la Corte Constitucional.³
5. El 01 de septiembre de 2020, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas.
6. El 02 de septiembre de 2020, la Asamblea Nacional presentó un escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas impugnadas.
7. El 06 de octubre de 2023, en atención al orden cronológico de sustanciación, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa.
8. Mediante escrito presentado el 11 de octubre de 2023 los accionantes solicitaron ser escuchados en audiencia, lo cual, se niega por no considerarlo necesario⁴. El 12 de octubre de 2023, se notificó igualmente a la Presidencia de la República haciéndole notar su falta de comparecencia dentro de la presente causa.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 436 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”).

3. Normas Impugnadas

10. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales disponen lo siguiente:

² El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo compuesto por los jueces constitucionales Daniela Salazar Marín, Carmen Corral Ponce y por el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

³ Publicado en el Registro Oficial Edición Constitucional 67 de fecha 18 de agosto de 2020.

⁴ LOGJCC, art. 87.

Art. 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.

- 11.** Asimismo, 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 Fiscal⁵ la cual 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.

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

- 12.** Los accionantes afirman que las normas impugnadas contradicen los siguientes derechos: i. Derecho al debido proceso de acuerdo con el artículo 76 numeral 3 de la CRE, ii. Derecho a la presunción de inocencia (artículo 76 numeral 2 de la CRE), iii. Seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE), iv. Derecho a asociarse (artículo 66 numeral 13), v. Derecho a la propiedad (artículo 66 numeral 26 y 321 de la CRE), y derecho a la libre circulación (artículo 66 numeral 14), vi. Derecho a la igualdad y no discriminación (artículo 11 numeral 2 de la CRE).
- 13.** Sobre el derecho al debido proceso determinado en el artículo 76 numeral 3 de la CRE, los accionantes han indicado lo siguiente:

[...] el desvelamiento (*sic*) del velo societario –según el acertado criterio de SANTIAGO ANDRADE UBIDIA- sólo corresponde al juez y no a una autoridad administrativa [...]. Esta

⁵ Registro Oficial Suplemente 309, de fecha 21 de agosto de 2018. Estado: vigente.

privación nunca podría hacerse en un procedimiento administrativo, como es la coactiva, sino en un genuino proceso judicial, con garantías estrictas del derecho de defensa, especialmente, el de ser oído y el de probar.

Como ya hemos manifestado, el procedimiento administrativo de coactiva no constituye un auténtico juicio ni conlleva el ejercicio de la jurisdicción [...]. Por consiguiente, lejos está un servidor público de la Administración pública de la imparcialidad de un verdadero juez. La ausencia de esta cualidad le impide juzgar sobre el levantamiento del velo societario o sobre temáticas relacionadas con el testaferrismo.

[...] los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales violan el derecho al juez natural, atentan contra los principios de unidad de jurisdicción y de imparcialidad, porque permiten que un servidor público administrativo defina cuestiones que sólo podría hacer un juez luego de un proceso rodeado de garantías del debido proceso. Esta circunstancia permite que dicho servidor público, o funcionario de coactiva, realice actos arbitrarios, sin garantía alguna para el administrado.

Por su parte 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, permite que se sigan produciendo las negativas consecuencias de arbitrariedad que permite el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, esto es, que se violen los derechos fundamentales del debido proceso, del juez natural, independiente e imparcial.

14. Acerca del derecho a la presunción de inocencia establecido en el artículo 76 numeral 2 de la CRE, los accionantes han manifestado lo siguiente:

[...] Los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales hablan de “personas jurídicas usadas para defraudar (abuso de la personalidad jurídica)” y de bienes que están a nombre de terceros cuando hay “indicios que son de público conocimiento” de que tales cosas son de los obligados con el Estado. En otros términos, se alude a los delitos de defraudación y de testaferrismo.

[...] En otros términos, la exigencia de que un juez propio y competente sea quien defina si existe o no un delito como la defraudación o el testaferrismo también lleva consigo que la presencia de una infracción penal y punible se establezca en una sentencia ejecutoriada, en la cual, en caso de ser cierta la comisión de la defraudación o del testaferrismo, se declarará que se ha desvirtuado la presunción de inocencia de la que gozaba el imputado.

[...] el procedimiento coactivo tampoco es idóneo para determinar si una persona es o no inocente de un delito de defraudación o testaferrismo. El objetivo de dicho procedimiento es simplemente cobrar dineros que se le deben al Estado, por lo que de ninguna manera es adecuado para desvirtuar la presunción de inocencia, como sí lo es un proceso penal, pues la coactiva no contempla posibilidades para que el imputado se defienda de la acusación de un delito.

- 15.** Por su parte, acerca del derecho a la seguridad jurídica dispuesto en el artículo 82 de la CRE, los accionantes señalaron:

El artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales violaba –y sigue violando el derecho a la seguridad jurídica-, en primer término, porque pone en riesgo de las decisiones arbitrarias de un sujeto parcializado –e incompetente por carencia de mérito-, al derecho de que una asociación goce de todas las implicaciones de la personalidad jurídica y de la separación de patrimonios.

Por otra parte, confía a un servidor público administrativo, quien lleva a efecto el procedimiento de coactiva, la determinación de si existe testaferrismo.

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, permite que continúen los atropellos del citado artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales.

[...] En definitiva, las normas cuya inconstitucionalidad acusamos frustran la confianza en los efectos del ordenamiento jurídico en relación al contrato de compañía y a la separación de patrimonios que impolca (sic) la personalidad jurídica, o lo que es igual, menoscaban seguridad jurídica. A esta violación se añade la absurda permisión de que sea un servidor público de la Administración y no un juez quien tenga capacidad para desvelar el valor societario por supuesto fraude o declarar la existencia de testaferrismo. Evidentemente, las personas deberían tener la confianza en que será un auténtico juez, dentro de un proceso rodeado de las garantías del debido proceso, quien determine dichos pormenores. Por último, ninguna aptitud tiene el procedimiento administrativo de coactiva para determinar la existencia de defraudación, testaferrismo y la consecuente inoponibilidad de la personalidad jurídica.

- 16.** Sobre el derecho a asociarse, los accionantes han manifestado:

[...] La creación de una persona jurídica, con todas sus consecuencias, es algo lícito, previsto y permitido por el ordenamiento jurídico, por lo que la prueba de que la personalidad jurídica se utilizó para defraudar sólo le compete a un juez.

- 17.** Del derecho a la propiedad, los accionantes alegan:

[...] En el presente caso, las normas impugnadas toleran, en razón de la posibilidad de que el funcionario de coactiva desvele el velo societario, que sean terceros, esto es, los socios quienes respondan con sus bienes por las deudas de una persona distinta. Ello atenta contra el derecho de propiedad de los socios personas naturales, porque lo normal y previsto por el ordenamiento jurídico cuando se constituye una compañía es la separación de patrimonios.

Igualmente, la violación al derecho de propiedad se produce cuando se imponen medidas cautelares reales a quienes el servidor público administrativo que lleva un procedimiento de coactiva considera como testaferreros [...].

18. Sobre el derecho a la libre circulación, los accionantes han determinado:

[...] Por último, la posibilidad de que se establezcan otras restricciones al ejercicio de derechos a título de medida cautelar, como sucede con la libertad de salir del país, provoca un menoscabo al derecho de libertad de circulación, previsto en el número del artículo 66 de la Constitución de la República [...].

19. Finalmente, acerca del derecho a la no discriminación, han manifestado:

[...] En primer término, como ya se ha puesto de manifiesto a lo largo de este escrito de demanda, existen violaciones patentes a varios derechos fundamentales en el contenido y consecuencias de los incisos primero y segundo de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales. Permitir que existan personas que sigan soportando esta violación frente a otras a quienes en el futuro se les iniciarán procedimientos coactivos, implica una distinción intolerable, además de totalmente inadmisibles porque respetar y hacer respetar los derechos humanos que reconoce la Constitución es el más alto deber del Estado, como dice el número 9 del artículo 11 de la Norma Suprema.

[...] La derogatoria de una norma inconstitucional e inconveniente debería ser aprovechada por todos y no establecer una diferencia en el goce de ciertos derechos, esto es, entre quienes fueron víctimas de los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, y los que se aprovecharán de la derogatoria que contiene el artículo 46 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.

20. En ese sentido, y con base a los argumentos mencionados, solicita se declare la inconstitucionalidad de fondo 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 y de los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales.

4.2. Argumentos de la Presidencia de la República

21. Con fecha 12 de agosto de 2020, fue notificado con el auto de admisión del presente caso la Presidencia de la República, dentro del cual, se dispuso que en el término de quince días comparezca defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones demandadas y señalen correo electrónico para notificaciones.

22. Mediante providencia de fecha 12 de octubre de 2023, se notificó nuevamente a la Presidencia, haciéndole notar la falta de comparecencia. Sin embargo, y a pesar de la

insistencia de este Organismo, no se ha remitido escrito alguno, por lo mismo, se deja constancia de este hecho.

4.3. Argumentos de la Asamblea Nacional

23. La Asamblea Nacional⁶ indicó que la coactiva no es un proceso jurisdiccional, sino de cobranza y por lo mismo, los servidores no son jueces de coactiva, sino “funcionarios recaudadores”.
24. Asimismo, señaló que esta Corte Constitucional, ya se pronunció sobre la inconstitucionalidad de forma y fondo de los artículos 1, 2 y 7 de la Ley Orgánica de Defensa de los Derechos Laborales, mediante la sentencia 22-13-IN/20 y alegaron:

[...] 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 [...]; 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.

25. Con base a los argumentos expuestos, solicita a esta Corte que la demanda sea desechada y declarada improcedente.

4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado.

26. La Procuraduría General del Estado⁷ hace referencia a la sentencia 60-11-IN/20 y señala que esta Corte ya se ha pronunciado sobre la potestad coactiva de los servidores encargados al establecer que: “El Juez coactivo, independientemente de su denominación, fue concebido en la disposición transitoria tercera como un servidor público de carácter administrativo que ejerce una atribución coactiva y no jurisdiccional”.
27. Asimismo, manifestó:

Una vez que se ha determinado que la denominación de “Juez” al funcionario recaudador en el ámbito coactivo no implica la afectación del principio de unidad jurisdiccional, precisa señalar que el artículo 1 de Ley Orgánica Para la Defensa de los Derechos Laborales fue derogado por el artículo 46 de la Ley Orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones y generación de empleo estabilidad y equilibrio fiscal [...].

⁶ Mediante escrito presentado de fecha 02 de septiembre de 2020.

⁷ Mediante escrito presentado de fecha 01 de septiembre de 2020.

[...] En el presente caso los accionantes agregan que los incisos primero y segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica Para la Defensa de los Derechos Laborales continúa produciendo efectos jurídicos contrarios a la Constitución de la República, en virtud de la vigencia de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal.

28. Adicionalmente, indican que es necesario remitirse a la sentencia 22-13-IN/20 y alegan:

[...] en el cual el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales analiza la constitucionalidad por el fondo y por la forma de los artículos 1, 2 y 7 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales [...].

29. Finalmente, solicita que la acción de inconstitucionalidad sea declarada improcedente.

5. Cuestión previa

30. Previo al planteamiento de los problemas jurídicos es indispensable conocer si las normas impugnadas continúan vigentes.

31. En lo referente al artículo 1 de la Ley Orgánica de Defensa de Derechos Laborales fue publicada en el Registro Oficial, segundo suplemento 797 de fecha 26 de septiembre de 2012. Posteriormente, fue reformado mediante disposición reformativa décima novena del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Registro Oficial suplemento 506 del 22 de mayo de 2015. La última reforma se dio por medio de la disposición reformativa cuarta de la Ley Orgánica para la Reestructuración de las deudas de la Banca Pública, Banca Cerrada y Gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores, publicada en el Registro Oficial suplemento 986 del 18 de abril de 2017. El 21 de agosto de 2018, el artículo 46 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, derogó el mencionado artículo, el cual fue publicado en el Registro Oficial suplemento 309. Sin embargo, en virtud de la disposición transitoria quinta indica que todas las acciones de cobro iniciadas dentro de procesos coactivos que estén en proceso deberán continuar su tramitación bajo el artículo 1 de la LODDL.

32. Si bien la norma consultada fue derogada, la Corte Constitucional puede realizar un control y pronunciarse sobre la constitucionalidad siempre que esta tenga la potencialidad de producir efectos jurídicos con base en el artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

- 33.** Al respecto, este Organismo ya se ha pronunciado sobre la teoría de la ultraactividad de la ley derogada, señalando que:

“[...] está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó 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”.⁸

- 34.** En este punto, es pertinente analizar si la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, puede producir efectos jurídicos, a pesar de que la misma ha sido derogada. La disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, vigente a la fecha, dispone que las acciones de cobro iniciadas en virtud del art. 1 de la LODDL, deberán seguirse tramitando en aplicación de esta. De esta forma se revela la ultraactividad del artículo 1.
- 35.** Es así como, en la actualidad, el artículo 1 de la LODDL a pesar de encontrarse derogado, debido a la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, tiene la potencialidad de producir efectos jurídicos, demostrándose así la ultraactividad de la disposición acusada de inconstitucional.
- 36.** En consecuencia, y sólo por la mencionada disposición, el artículo 1 de la LODDL se adecúa a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que es procedente emitir un pronunciamiento sobre aquel, únicamente respecto de los procesos coactivos en curso, pese a su estado de derogatoria.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 37.** En primer lugar, corresponde a esta Corte determinar si en la sentencia 22-13-IN/20 se han analizado las normas impugnadas en la presente acción y consecuentemente se ha configurado la cosa juzgada constitucional, como han alegado la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado.

⁸ CCE, sentencia 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párrafo 24.

- 38.** En este sentido, la cosa juzgada constitucional implica un pronunciamiento previo por parte de esta Corte acerca de la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de una norma, la cual, puede ser cosa juzgada absoluta o relativa. La primera, conforme el artículo 96 numeral 2 de la LOGJCC, se da “cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedida de control integral”, por lo mismo, “no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra este precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia”. De acuerdo al artículo 96 numeral 3 de la LOGJCC, cuando se da la relativa, “no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en los cargos analizados en la sentencia, mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad”⁹.
- 39.** En la sentencia 22-13-IN/20, esta Corte se pronunció sobre la inconstitucionalidad por la forma y fondo de los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales y sólo por la forma, el artículo 7 del mismo cuerpo normativo.
- 40.** Sobre el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, este Organismo indicó:

[...] 3. Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley Orgánica para la defensa de los derechos laborales, siempre y cuando la disposición se interprete de este modo:

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 contra 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.

⁹ CCE, sentencia 2-14-IN/21 y acumulado, párrafo 56.

3.4. Es imprescindible que, tanto los terceros, como socios o accionistas en contra de quienes se pretende el dictado 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.

41. Por lo mismo, existe pronunciamiento efectuado con anterioridad sobre el artículo 1 de la LODDL, en el que determinó la constitucionalidad condicionada del mismo, siempre que se interprete del modo señalado en el párrafo 41.
42. En la sentencia 22-13-IN/20 se alegó la inconstitucionalidad del artículo 1 de la LODDL argumentando su incompatibilidad con el derecho a la propiedad, presunción de inocencia, derecho a la defensa y seguridad jurídica, conforme el párrafo 40 *supra*. En este sentido, del análisis efectuado por este Organismo a la luz de los cargos específicos, se desprende que, existe un pronunciamiento previo sobre las incompatibilidades propuestas en el caso 22-13-IN y que coinciden con los vicios alegados por los accionantes del presente caso, en lo que respecta a las alegaciones sobre presunción de inocencia, seguridad jurídica, propiedad y derecho a la defensa. Es decir, ambas demandas se fundamentan sobre los mismos cargos que la Corte ya se pronunció con anterioridad.
43. Por ello, la sentencia 22-13-IN/20 se encuentra dotada de cosa juzgada relativa y no cabe que este Organismo se vuelva a pronunciar sobre la constitucionalidad del artículo 1 de la LODDL, en lo que respecta a su incompatibilidad con los derechos analizados a la luz de los cargos específicos y que coinciden en el presente caso, sobre los derechos mencionados en el párrafo anterior.
44. Ahora bien, en el caso bajo análisis, se alega igualmente, que el artículo 1 de la LODDL es incompatible con el debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente. Se debe mencionar que, si bien es cierto que, en el caso 22-13-IN, este cargo no fue alegado de forma explícita, esta Corte se pronunció sobre este, disponiendo que “en procedimientos coactivos o en fase de ejecución” y “la imposición de una medida en contra de los bienes o socios o accionistas de la sociedad” debe preceder un “proceso judicial idóneo” que “permita mayor debate y contradicción”, y dentro de la cual exista, “una sentencia o decisión ejecutoriada”. Es por esto que, esta Corte, al haber dispuesto la necesidad de un proceso judicial con sentencia ejecutoriada para imposición de las medidas este Organismo, ya lo ha dispuesto en la citada sentencia del párrafo 40 *supra*.
45. Así mismo, de la revisión de la demanda se desprende que los argumentos citados en los párrafos 16 y 18 *supra*, sobre la libertad de asociación y circulación, respecto del artículo 1 de la LODDL indican lo siguiente. Sobre la libertad de asociación se realiza una relación

entre éste con el levantamiento del velo societario y con la facultad de que esta solo le compete al juez, de igual manera, por el hecho de que se pueden perseguir deudas desvelando el velo societario. Los accionantes sostienen que la persona jurídica tiene como principal característica la separación de patrimonios con la persona natural, y, por lo tanto, dirigirse contra el último nivel de propiedad vulnera esta garantía del derecho de asociación, a saber, el de la separación de patrimonios. Acerca de la libertad de circulación se limita a indicar que el establecimiento de una medida cautelar, como la libertad de salir del país contraviene este derecho.

- 46.** Con respecto a la incompatibilidad entre el artículo 1 de la LODDL y el derecho a la libertad de asociación, la sentencia 22-13-IN/20 en el párrafo 73.3 señala que:

73.3 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.

73.4 Es imprescindible que, tanto los terceros, como socios o accionistas en contra de quienes se pretende el dictado 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.

- 47.** Por lo tanto, este Organismo por medio de la sentencia 22-13-IN/20 en los numerales citados, así como en el numeral 3.2, y 3.3, ya se pronunció sobre las condiciones para que se pudiera llegar hasta el último nivel de propiedad de socios y accionistas y determinó que deberá preceder de una sentencia o decisión ejecutoriada, de tal forma que no viola el derecho de asociación.
- 48.** Ahora bien, con respecto al derecho a la libertad de circulación, la sentencia 22-13-IN/20 conforme el numeral 3.4 hace referencia a las medidas que se podrían aplicar a terceros socios o accionistas y ha dispuesto que previamente hayan sido parte de los procesos de determinación de fraude o abuso de derecho y/o de la acción de levantamiento de velo societario. En este sentido, igualmente, para la interposición de medidas, como, el arraigo o prohibición de salida del país, es indispensable que sea interpuesto dentro de un proceso judicial. Por lo tanto, ya ha existido un pronunciamiento de esta Corte respecto al derecho a la libertad de circulación.
- 49.** Por su parte, de la lectura de la demanda se observa que el cargo sobre una incompatibilidad con el derecho a la igualdad y no discriminación, se refiere únicamente

a la segunda oración de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, la cual mantiene en vigencia los efectos del artículo 1 de la LODDL, a pesar de su derogatoria. Por lo mismo, este cargo, será analizado a la luz de la mencionada disposición.

- 50.** Los accionantes adicionalmente, alegan la inconstitucionalidad 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, bajo el argumento de que continúa con los efectos de artículo 1 de la LODDL y es incompatible con los derechos al debido proceso, en ser juzgados por autoridad competente, presunción de inocencia, seguridad jurídica, libertad de asociación, a la propiedad, libertad de circulación y a no ser discriminado.
- 51.** Al respecto este Organismo debe indicar que al haberse declarado la constitucionalidad condicionada mediante sentencia 22-13-IN/20 del artículo 1, y al continuar generando efectos jurídicos por la disposición transitoria quinta, esta debe ser examinada bajo el condicionamiento realizado de acuerdo con la resolución señalada. Por lo mismo, se deberá analizar si la misma es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación, cargo que no fue analizado en la mencionada sentencia.
- 52.** En este sentido, a fin de absolver los cargos de inconstitucionalidad por el fondo propuestos por los accionantes, se plantea el siguiente problema jurídico:

52.1 ¿La segunda oración de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación, constante en el artículo 11 numeral 2 de la CRE?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. Problema jurídico: ¿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 es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación, constante en el artículo 11 numeral 2 de la CRE?

- 53.** Los accionantes alegan la incompatibilidad del derecho a la igualdad y no discriminación establecida en el artículo 11 numeral 2 de la CRE respecto 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; al indicar que, “[...] Permitir que existan personas que sigan soportando esta violación frente a otras a quienes en el futuro se les iniciarán procedimientos coactivos, implica una distinción intolerable. Por lo mismo, este Organismo realizará el análisis bajo esta perspectiva”.
- 54.** Esta Corte ha determinado que para el establecimiento de un trato discriminatorio se deben verificar tres elementos. Primero, la comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta específica, es decir, que dos sujetos de derechos estén en iguales o semejantes condiciones.¹⁰ Segundo, que el trato diferenciado se encuentre dentro de una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11 numeral 2¹¹ de la CRE; y, por último, la constatación del resultado por este trato diferenciado, el cual puede ser el cual puede ser justificado o discriminatorio.¹²
- 55.** Es así, que es necesario establecer bajo qué criterios la Corte realiza la diferenciación, pues de ello depende si el nivel de escrutinio es estricto o de mera razonabilidad. Cabe indicar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación. Mientras que, cuando la distinción no se basa en una categoría sospechosa, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.¹³
- 56.** En este caso concreto, no se verifica que se encuentre bajo análisis una categoría protegida por el artículo 11 numeral 2 de la CRE, pues el argumento de trato diferenciado se basa en que algunos procedimientos coactivos en los que se han iniciado acciones de cobro mantienen su tramitación bajo el artículo 1 de la LODDL, norma derogada, en virtud de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, frente a “quienes

¹⁰ CCE, sentencia 429-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18 y dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31.

¹¹ Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

¹² CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31; sentencias 6-17-CN/19, 18 de junio de 2019, párr. 18; 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 75

¹³ CCE, sentencia 24-20-IN/23, 16 de agosto 2023, párr. 74.

en el futuro se les iniciarán procedimientos coactivos”. Por lo que, la presente sentencia aplicará la mera razonabilidad en su análisis sobre la existencia de un trato diferenciado.

- 57.** Ahora bien, corresponde analizar si los sujetos mantienen iguales o semejantes condiciones. Por una parte, quienes mantienen procesos coactivos vigentes a la fecha de derogatoria del artículo 1 de la LODDL; y; quienes se les inician procesos coactivos de manera posterior a la derogatoria del mencionado artículo. Bajo esta premisa, ambos deben cumplir con sus créditos u obligaciones a favor de la Administración Pública. Por lo que, partiendo de que reúnen la misma condición, existe el elemento de comparabilidad.
- 58.** Con relación al segundo elemento, la constatación de un trato diferenciado, este Organismo encuentra que, a partir de la derogatoria del artículo 1 de la LODDL sí se establece una diferenciación entre quienes mantenían acciones de cobro en procesos coactivos iniciados y quienes se empezaría su tramitación posteriormente; existiendo por lo mismo, un trato desigual entre ambos sujetos.
- 59.** En lo que refiere al tercer elemento, verificación de si el trato diferenciado es justificado, por medio de un escrutinio bajo de mera razonabilidad. Bajo este razonamiento, se determina que, el artículo 1 de la LODDL fue derogado por medio del artículo 46 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. Sin embargo, en la segunda frase de la disposición transitoria quinta de este mismo cuerpo normativo, se estableció que en los procesos coactivos que se hubieren realizado acciones de cobro amparados en el artículo 1 deberán finalizar en aplicación de la misma norma.
- 60.** En este sentido, se debe apuntar que, una vez derogado el artículo 1 de la LODDL no es posible que las acciones de cobro futuras sigan manteniendo el mismo procedimiento, ya que, la norma ya no forma parte del ordenamiento jurídico vigente.¹⁴

¹⁴ Asimismo, se ha pronunciado la Procuraduría General del Estado, mediante la Absolución de Consulta 0, R.O. 436 de 26 de febrero de 2019. en la que ha señalado:

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.

- 61.** Este Organismo, por medio de la sentencia 22-13-IN/20, se pronunció sobre los efectos de esta, y determinó los condicionamientos que se aplicarían a los procesos que a la fecha no se encuentren ejecutoriados, en este sentido señaló:

Consideración final: efectos de esta decisión

88. Conforme a la regla general dispuesta en el número 4 del artículo 96, la presente decisión tiene efectos hacia el futuro. No obstante, debe tomarse en consideración lo dicho por este Organismo en la sentencia No. 1121-12-EP/19, en la que se indicó que *“esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso (...) sino al momento en que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión”*.

89. Por tal motivo, la presente decisión debe aplicarse sobre actos de autoridad que imponen dichas medidas dentro de procedimientos coactivos, siempre y cuando estos no hubieran causado estado en sede administrativa, en los términos del artículo 218 del Código Orgánico Administrativo⁴⁶; salvo que estén siendo discutidos en sede judicial.

90. Del mismo modo, la presente declaración debe aplicarse sobre actos de autoridad que imponen dichas medidas que, habiendo sido impugnados en sede judicial, aún no hayan obtenido sentencia o auto definitivo que cause cosa juzgada.

91. En lo que respecta al dictado de estas medidas en la fase de ejecución de procesos laborales, la presente decisión es aplicable a medidas de ejecución que no se encuentren ejecutoriadas.

- 62.** Consecuentemente, al existir un pronunciamiento sobre los efectos, el trato diferenciado, entre los sujetos alegados por los accionantes, es razonable y justificado a la luz de los párrafos 89 y siguientes de la sentencia 22-13-IN, ya que, solo afectaría a aquellos casos en los que el procedimiento administrativo no ha causado estado, por consiguiente, su alteración implicaría una lesión a la seguridad jurídica.
- 63.** Bajo este contexto, y una vez que esta Corte ya se ha pronunciado sobre los efectos para aquellos procesos coactivos pendientes y en trámite, estos deben ser aplicados conforme lo dispuesto en los párrafos 88 a la 91 de la sentencia 22-13-IN/20, citados en el párrafo 61 *supra*.
- 64.** Así, si bien no se encuentra la incompatibilidad de la segunda oración de la disposición transitoria quinta con el derecho a la igualdad y no discriminación, esta deberá aplicarse tomando en cuenta lo decidido en la sentencia 22-13-IN/20.

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.** Desestimar la acción pública de constitucionalidad 36-20-IN.
- 2.** Notifíquese y publíquese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 25 de octubre de 2023, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL