

Quito, D.M., 09 de junio de 2020

CASO No. No. 22-13-IN
EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE
Sentencia

TEMA: En esta sentencia se analiza 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.

I. Antecedentes procesales

1. El 28 de agosto de 2013, los señores Juan Carlos Darquea Suárez, Bernardo Maya Arroyo y Farith Ricardo Simon Campaña propusieron una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y fondo de los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales¹ (en adelante “LODDL”); y solamente por la forma en relación al artículo 7 de dicho cuerpo normativo.
2. Con auto de 10 de octubre de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade y Alfredo Ruiz Guzmán, admitieron a trámite el caso No. 22-13-IN. Cabe señalar que dicho no fue suscrito por la jueza Wendy Molina Andrade pese a constar su pie de firma; tampoco obra del expediente voto salvado emitido por ella.
3. El 18 noviembre del 2013, el Procurador Judicial de la Presidenta de la Asamblea Nacional, el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República y el Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado presentaron sus contestaciones a la demanda presentada.
4. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
5. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 19 de marzo de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien presentó su excusa ante el Pleno de este Organismo, la que fue debidamente aceptada. Por lo cual, mediante sorteo realizado el 16 de abril de 2019, el conocimiento de la causa recayó en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

II. Normas legales impugnadas

6. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por la forma y fondo de los artículos 1 y 2 de la LODDL (R.O. Suplemento No. 797 de 26 de septiembre de 2012); y únicamente por

¹ R.O. Suplemento No. 797 de 26 de septiembre de 2012

la forma en relación al artículo 7 de dicho cuerpo normativo. A continuación se transcriben las disposiciones acusadas de inconstitucionales:

Art. 1 (conforme la redacción original).- Las instituciones del Estado que por ley tiene 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.

Igual atribución tendrán las autoridades del trabajo y los jueces del trabajo para ejecutar las sentencias dictadas dentro de los conflictos colectivos o individuales de trabajo en su orden.

Art. 2.- *Añádase en el Artículo 178 del Código Tributario, un segundo inciso con el texto siguiente:*

“En el caso de que se trate del embargo de bienes, en uso de la atribución a que se refiere el Artículo 1 de la Ley para la Defensa de los Derechos Laborales, la tercería excluyente no suspenderá la ejecución, sino a partir de que el Tribunal de lo Contencioso Tributario así lo ordene, de existir indicios suficientes de la ilegitimidad del embargo”.

Art. 7.- *Añádase un Artículo innumerado a continuación del Artículo 36 del Código Civil, que diga lo siguiente:*

“Art.- Constituye abuso del derecho cuando su titular excede irrazonablemente y de modo manifiesto sus límites, de tal suerte que se perviertan o se desvíen, deliberada y voluntariamente, los fines del ordenamiento jurídico”.

III. Alegaciones de las partes

De los legitimados activos

7. En cuanto a los argumentos de inconstitucionalidad por la forma, los accionantes mencionan que el artículo 136 de la Constitución prevé que todo proyecto de ley deberá contener una sola materia, norma que recoge el principio de unidad de materia. Añade que las disposiciones acusadas de inconstitucionales regulan otras materias (derechos civil, administrativo y tributario) de forma incoherente e inconexa con su materia principal, que es el derecho laboral.

8. Con base en la sentencia No. C-025/93 de la Corte Constitucional de Colombia, los legitimados activos afirman que no sólo se ha trasgredido el principio de unidad normativa, sino que además se han vulnerado los fines sustanciales para los cuales se la instituyó, tales como la seguridad jurídica, publicidad y transparencia en el proceso de creación de leyes.

9. Sobre los argumentos de inconstitucionalidad por el fondo, mencionan que el Estado debe brindar mecanismos efectivos para la tutela del derecho a la propiedad, y, por tanto, el artículo 2 de la Ley analizada incumple aquello ya que provoca que la tercería excluyente no sea un medio efectivo para defender el dominio de un bien.

10. Añaden que se atenta al derecho a la tutela judicial efectiva ya que, a su criterio, bajo la aplicación de esta Ley podría darse el caso de que un auto judicial reconozca el dominio de un tercerista posteriormente que haya culminado el proceso de ejecución.
11. En esa línea, mencionan que una medida precauteladora dictada únicamente en base a indicios o en el público conocimiento crearía una situación de confusión e inseguridad jurídica; *“puesto que se tomaría en cuenta solamente la situación material del bien. En muchos casos, esto devendría en una clara violación al derecho a la propiedad dado que no se considerarían los mecanismos jurídicos a través de los cuales se lo adquirió”*.
12. Indica que la Ley impugnada presupone el ánimo de defraudar por parte de los dueños de los bienes embargados, dado que el embargo de bienes dispuesto en esta Ley parte – a su criterio – del supuesto que el tercero ha prestado su nombre para ocultar al verdadero dueño. Con relación a este cargo, invocan la garantía de presunción de inocencia como parte del debido proceso, y el derecho a la defensa y que nadie puede ser privado de esta, conforme los números 2 y 7 letra a) del artículo 76 de la Constitución.
13. A su criterio, esta Ley justifica el embargo de bienes de terceros por el solo hecho que *“existan indicios que son de público conocimiento que son de los referidos sujetos (refiriéndose a los deudores)”*; y que por medio de dicha Ley se presume al embargo legítimo, siendo el tercerista el que debe probar no tener ánimo de defraudar.

De los legitimados pasivos

14. El doctor Fernando Benítez Zapata, en su calidad de Procurador Judicial de la Presidenta de la Asamblea Nacional Gabriela Rivadeneira Burbano, compareció a fojas 34 y contestó la demanda en los siguientes términos: **a.** Sobre el cuestionamiento de forma menciona que la LODDL cumplió todo el trámite constitucional y legal correspondiente; que el Consejo de Administración Legislativa verificó que se refiera a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte; **b.** En lo que respecta a la tercería, no se está afectando el derecho de propiedad, mas bien lo reafirma, por ello, el dominio sobre los bienes debe ser claramente demostrado, pues no se podría fundar un derecho en una simple presunción.
15. El doctor Alexis Mera Giler, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, compareció al proceso a fojas 45 y contestó la demanda del siguiente modo: **a.** Que el cargo relacionado a la regulación de varias materias de manera inconexa está alejado de la realidad, dado que en los considerandos el legislador expuso la intención que tuvo al expedir la Ley y la conexión que tienen unas normas con otras; **b.** Si bien las leyes que ha modificado la Ley impugnada pertenecen a diferentes ámbitos del Derecho, a su criterio ello no quiere decir por este solo hecho que se haya tratado sobre diferentes materias; **c.** De los considerandos aparece claramente la conexidad causal, teleológica, temática o sistemática y la relación razonable y objetiva a los que se refiere la sentencia No. C-025/93 de la Corte Constitucional colombiana que fue trascrita en la demanda; **d.** Con relación a las observaciones de fondo, menciona que la ejecución coactiva dispuesta en la Ley impugnada se puede dirigir contra terceros siempre que se haya justificado con indicios suficientes que los bienes sobre los cuales se ordena la medida son de público conocimiento del acreedor principal; **e.** Que las decisiones de los poderes públicos se encuentran respaldadas por la presunción de legitimidad; **f.** En la Ley impugnada de ninguna forma se prevén sanciones penales, por lo que invocar una violación como esta es absolutamente incompatible con la supuesta vulneración a la presunción de inocencia; **g.** Tampoco se ha trasgredido el derecho a la tutela judicial efectiva, pues la Ley no

ha autorizado ni remotamente la violación de ningún derecho de acceso a la administración de justicia.

Procuraduría General del Estado

16. El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, compareció a fojas 54 e indicó, entre sus argumentos más trascendentes, lo siguiente: **a.** Las normas impugnadas no infringen el derecho a la propiedad ya que en ningún momento impiden la adquisición de bienes; **b.** No se vulneran la presunción de inocencia, ni el derecho a la defensa, ya que estos se aplican con sujeción a los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico; **c.** En cuanto al artículo 2 de la Ley impugnada, que se refiere a que la tercería excluyente no suspenderá la ejecución en caso de embargo de bienes no es inconstitucional ya que el tribunal contencioso tributario tiene la facultad de determinar la ilegitimidad del embargo para suspenderlo o no, y porque el cumplimiento de las obligaciones tributarias se halla indefectiblemente conexas con las de orden laboral y social; **d.** En cuanto al artículo 7 que regula el “abuso de derecho” hay que admitir que el derecho civil se encuentra en principio relacionado con el derecho al trabajo.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Competencia

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución de la República; artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en los artículos 71, 72 y 75 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa y oportunidad

18. El artículo 439 de la Constitución de la República señala que: “*Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente*”, por lo que los peticionarios se encuentran legitimados para presentar la acción de inconstitucionalidad.

19. El artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina: “*El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: 1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento. 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia*”. Por ello, en lo referente a las alegaciones de inconstitucionalidad por la forma, la demanda de inconstitucionalidad ha sido presentada dentro del año posterior a la entrada en vigencia de las disposiciones impugnadas. Por tal razón, y no existiendo plazo para impugnar la constitucionalidad de actos normativos por el fondo, la presente acción ha sido presentada de forma oportuna.

Control de constitucionalidad del acto normativo impugnado

20. Tal como se expuso en líneas precedentes, la presente acción pública de inconstitucionalidad recae sobre la forma y fondo de los artículos 1 y 2 de la LODDL (R.O.

Suplemento No. 797 de 26 de septiembre de 2012); y únicamente por la forma en relación al artículo 7 de dicho cuerpo normativo.

Consideración previa

21. Antes de pasar a su análisis, es esencial conocer si dichas disposiciones continúan vigentes. En este punto cabe señalar que, a la fecha, los artículos 2 y 7 de la LODDL se encuentran vigentes y sin modificación alguna.

22. No obstante, el artículo 1 de la mencionada ley sufrió modificaciones, que se detallan en el siguiente cuadro:

Primer inciso del Art. 1 de la Ley Orgánica de defensa de los derechos laborales		
Redacción original	Reforma (sustitución) según disposición reformativa décima novena del COGEP (R.O. S. 506 22-may-2015)²	Reforma (añadidura) según la disposición reformativa cuarta de la Ley Orgánica para la restructuración de las deudas de la Banca Pública, Banca Cerrada y Gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores (R.O. S. 986 de 18-abr-2017)
Las instituciones del Estado que por ley tiene 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.	<i>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 solo 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.</i>	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 solo 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. <i>Se exceptúa de lo previsto en este inciso a los accionistas que posean menos del 6% del capital accionario de las sociedades anónimas inscritas en el Catastro Público de Mercado de Valores, siempre que hubieren adquirido estas acciones a través de las Bolsas de Valores, o a través de herencias, donaciones o legados, y siempre y cuando no hubieren participado en la administración de la sociedad anónima.</i>

Fuente: Corte Constitucional

23. Además, cabe señalar que el artículo 1 de la LODDL fue derogado por el artículo 46 de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, atracción de inversiones y generación de empleo y

² Pese a que la disposición transitoria décima novena sustituye el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, el contenido de la sustitución es el mismo que el texto original.

estabilidad y equilibrio fiscal, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 309 de 21 de agosto de 2018.

24. No obstante, 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 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*”³. 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*⁴.

27. Para efectos prácticos, el texto transcrito revela la ultraactividad de la disposición acusada de inconstitucionalidad, dado el carácter vinculante de la absolución de dicha consulta para las administraciones públicas, conforme el artículo 237.3 de la Constitución y artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. En consecuencia, el artículo 1 de la LODDL se adecua a lo dispuesto en el artículo 76.8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que es procedente emitir un pronunciamiento sobre aquel pese a su actual estado de derogatoria.

³ Sentencia No. 15-18-IN/19.

⁴ Procuraduría General del Estado, Absolución de Consulta mediante Oficio No. 02514 de 30 de enero 2019. R.O. 436 de 26 de febrero de 2019.

Control formal

28. Como se indicó previamente, objeto de control formal serán los artículos 1, 2 y 7 de la LODDL. En este punto, los legitimados activos aducen que el proyecto de ley es contrario al principio de unidad de materia, dado que contiene regulaciones de derechos civil, administrativo y tributario de forma incoherente e inconexa. Por su parte, los legitimados pasivos coinciden en señalar que si bien la Ley impugnada modifica varios cuerpos normativos, ello no quiere decir que haya tratado distintas materias.

29. El artículo 136 de la Constitución de la República establece, en lo principal, que todo proyecto de ley deberá referirse a una sola materia y deberá contar con la correspondiente exposición de motivos. Respecto al principio de unidad de la materia, el Pleno de este organismo ha indicado en reiteradas ocasiones que “... *el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte*”⁵.

30. De los considerandos de la LODDL se refleja que, tal como se desprende de su nombre, es una regulación de naturaleza laboral. En ese contexto, ciertos considerandos⁶ reparan en considerar que el incumplimiento de las obligaciones tributarias y los mecanismos de evasión de responsabilidades por parte de los empleadores va en desmedro de la percepción de utilidades y demás haberes de los trabajadores. En ese contexto, ello explica que se hayan incorporado regulaciones atinentes a las potestades tributarias y al abuso de derecho, materializadas en las disposiciones reformativas del Código Tributario y el Código Civil que han sido impugnadas en la especie.

31. En el caso de la normativa que se analiza, se advierte que en ella está determinado el contenido temático, así como las disposiciones que lo componen, las mismas que se encuentran objetiva y razonablemente dentro de aquel núcleo temático; lo cual guarda conformidad con lo

⁵ Sentencia No. 003-14-SIN-CC dictada dentro del caso No. 0014-13-IN y acumulados. Sentencia No. 023-15-SIN-CC dentro del caso 0006-11-IN y 0007-11-IN acumulados, entre otros.

⁶ En especial destacamos los siguientes considerandos: “*Que, según lo dispuesto por el Artículo 104 del Código de Trabajo, para la determinación de las utilidades anuales de las respectivas empresas, se tomarán como base las declaraciones o liquidaciones que se hagan para el efecto del pago del impuesto a la renta; Que, a pesar de que existe la atribución para imponer sanciones en caso de incumplimiento en el pago de las utilidades, como la prevista en el Artículo 107 del Código del Trabajo, y la facultad de considerar a las empresas vinculadas como una sola, según lo señalado en el Artículo 103 del mismo código, no se ha podido evitar el incumplimiento de la obligación antes referida por la existencia de testaferros; Que, los empleadores también tienden a incumplir con sus obligaciones tributarias con lo que perjudican la determinación de las utilidades de los trabajadores; Que, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no se encuentra en capacidad de recaudar los valores pendientes de pago, ya que hay casos en que los empleadores tienden a ocultar sus bienes e ingresos para incumplir con el pago de utilidades; Que, como consecuencia de lo anterior, la declaración irreal de los empleadores impide el cobro de lo que le corresponde a los trabajadores, por concepto de utilidades; Que, hay casos que ni aun cuando los trabajadores logran obtener resoluciones favorables de la justicia, pueden ejecutar adecuadamente tales decisiones, para recibir lo que se les adeuda; Que, en este ámbito, por expresa delegación de la ley laboral, se hace necesaria la colaboración de la entidad recaudadora de tributos, para conocer la base sobre la cual los trabajadores podrán reclamar sus utilidades; Que, es necesario establecer los mecanismos a través de los cuales el Estado pueda hacer efectiva la responsabilidad de los empleadores, que superen las medidas tomadas por ellos para evadir sus responsabilidades;*” [Lo destacado es nuestro]

dispuesto en los artículos 136 de la Constitución de la República y 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Control material

32. A fin de absolver los cargos de inconstitucionalidad por el fondo propuestos por los legitimados activos, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

32.1 ¿El artículo 1 de la Ley orgánica para la defensa de los derechos laborales, al otorgar la competencia para disponer medidas sobre bienes de terceros, es contrario al derecho a la propiedad, al debido proceso en la garantía de presunción de inocencia, al derecho a la defensa, la seguridad jurídica, constantes en los artículos 66 número 26, 76 números 2 y 7 letra a) y 82 de la Constitución?

32.2 ¿El artículo 2 de la Ley para la defensa de los derechos laborales, al establecer que la tercería excluyente de dominio no suspenderá la ejecución coactiva, es contrario al derecho a la propiedad y a la tutela judicial efectiva, constantes en los artículos 66. 26 y 75 de la Constitución?

¿El artículo 1 de la Ley orgánica para la defensa de los derechos laborales, al otorgar la competencia para disponer medidas sobre bienes de terceros, es contrario al derecho a la propiedad, al debido proceso en la garantía de presunción de inocencia, al derecho a la defensa, la seguridad jurídica, constantes en los artículos 66 número 26, 76 números 2 y 7 letra a) y 82 de la Constitución?

33. Los legitimados activos han señalado que el artículo 1 de la LODDL prescribe que las medidas cautelares podrán ordenarse en casos de que “*estando a nombre de terceros, existan indicios que son de público conocimiento de propiedad de los referidos sujetos*”. A su criterio, una medida cautelar basada solamente en indicios crearía una situación de inseguridad jurídica y una violación al derecho a la propiedad, dado que no se considerarían los mecanismos jurídicos a través de los cuales se lo adquirió.

34. Los legitimados activos también mencionan que la Ley impugnada presupone el ánimo de defraudar por parte de los dueños de los bienes embargados; lo cual sería contrario al derecho a la presunción de inocencia. Según ellos, otra desviación con relación a dicho derecho es que la jurisdicción coactiva en el cobro de acreencias puede llegar hasta el último nivel de propiedad, que siempre recae en personas naturales y que estas responderán con todo su patrimonio. Ante ello, indican que en el caso de compañías mercantiles, los socios y los accionistas no poseen individualmente ninguna potestad de administración de la persona jurídica; y convertir a estos en responsables en caso de utilización fraudulenta de la personalidad jurídica presupone que todos aquellos conocen y consiente el supuesto manejo fraudulento.

35. El primer inciso del artículo 1 LODDL permite a las instituciones públicas a seguir el procedimiento coactivo, de manera excepcional y subsidiaria, en contra de todos los obligados por ley, incluyendo a los herederos mayores de edad que no hubieran aceptado la herencia con beneficio de inventario. En el caso de personas jurídicas, autoriza a las instituciones públicas a realizar al llamado "levantamiento del velo societario" para efectuar el cobro, pudiendo llegarse hasta el último nivel de propiedad, que siempre recaerá en personas naturales. El segundo inciso, por su parte, permite que se impongan medidas precautorias sobre bienes de terceros

siempre que existan indicios públicos que estos en realidad pertenecen a los deudores principales o subsidiarios. El tercer inciso de la norma analizada extiende las competencias constantes en el segundo inciso a los jueces y autoridades administrativas en materia laboral para la ejecución de sentencias en conflictos laborales.

36. En primer lugar, esta Corte observa que dichas medidas tienen un carácter eminentemente excepcional, por lo que deben guardar la debida proporcionalidad con la acreencia que se pretende cobrar y sujetarse a las condiciones que el legislador ha establecido para su emisión. Tomando en consideración los distintos supuestos establecidos en la norma jurídica impugnada, dividiremos el análisis del presente cargo en dos acápites dedicados a los terceros sobre los que pueden recaer dichas medidas y, otro al caso concreto de las personas jurídicas.

Terceros sobre los que pueden recaer dichas medidas

37. Como se ha descrito anteriormente, la norma legal impugnada permite imponer medidas de ejecución coactiva en contra de bienes de terceros, pero cuya propiedad real es de los sujetos pasivos del procedimiento coactivo o de la fase de ejecución judicial en materia laboral.

38. Para absolver estos cargos cabe referirnos primero al derecho a la defensa, expresamente invocado por los accionantes. Al respecto, este Organismo ha indicado que el derecho a la defensa está compuesto por un conjunto de garantías que exigen que si se discute sobre los derechos y obligaciones de una persona, esta pueda conocer los cargos que pesan en su contra para presentar alegatos y pruebas de descargo en el momento oportuno y en igualdad de condiciones⁷. Es decir que *“(c)on base a este derecho, las partes procesales pueden aportar y refutar pruebas, presentar alegatos y desvirtuar los presentados por la contraparte, sobre la base del principio de contradicción, en virtud del cual, en todo proceso deben concurrir varios elementos para que exista un equilibrio entre las partes”*.

39. Como ya mencionamos anteriormente, la potestad coactiva es una manifestación de la autotutela administrativa de naturaleza ejecutiva⁸ y no declarativa; es decir, el ejercicio de esta potestad no está diseñado para la determinación de responsabilidades ni de acreencias, sino únicamente para el cobro o ejecución de créditos previamente declarados⁹. Desde esta perspectiva, el procedimiento coactivo como expresión de la autotutela administrativa ejecutiva y la fase de ejecución de sentencias en materia laboral (también contemplada por las disposiciones impugnadas) comparten similar naturaleza, pese a ser ejercidos por autoridades diferentes.

40. Con base a lo indicado, esta Corte confrontará la disposición impugnada con los cargos presentados por los accionantes. En este sentido, el tercero cuyos bienes sean objeto de una

⁷ Sentencia No. 71-14-CN/19, párr. 20.

⁸ Sentencia No. 156-12-SEP-CC dentro del caso 1127-10-EP, citando la Resolución No. 151-04-RA de la Primera Sala del Tribunal Constitucional, considerando Quinto.

⁹ De ello se desprende que, en la actualidad, tanto el artículo 266 del Código Orgánico Administrativo como el artículo 160 del Código Tributario exigen que la ejecución coactiva se fundamente en títulos que en los que se determine la titularidad de la administración pública sobre los derechos de crédito, tales como actos administrativos cuya eficacia no esté suspendida, títulos de crédito, instrumentos públicos que determinen una prestación dineraria a su favor, determinaciones de obligaciones tributarias ejecutoriadas, sentencias firmes y ejecutoriadas, entre otros.

medida conforme el artículo 1 de la LODDL vería *a priori* vulnerado su derecho a la defensa, en el supuesto de que únicamente fuera parte del procedimiento administrativo o judicial a partir de que la autoridad tomó la decisión que afecta el uso, goce y/o disposición de sus bienes; dado que no ha tenido la oportunidad de participar en la determinación del crédito o de la responsabilidad patrimonial, sea en un procedimiento en ejercicio de autotutela administrativa declarativa o en la fase de conocimiento del proceso judicial laboral. Por lo tanto, su emplazamiento evidentemente tardío le impediría presentar pruebas de descargo y alegaciones en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

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. Así, esta Corte ha indicado lo siguiente:

De conformidad con las consideraciones supra, esta Corte asume que ha quedado fehacientemente demostrada la violación del derecho a la propiedad del accionante González Paqui, ya que al no ser parte del proceso judicial, se ha interferido radicalmente su derecho legítimo al uso y goce de una parte de la totalidad de su bien inmueble, ilegal e injurídicamente rematado y entregado a la rematista, evidenciándose vulneraciones a sus derechos fundamentales, lo cual genera graves perjuicios materiales e inmateriales en la persona del accionante, en particular por la forma como fue despojado de su propiedad. Pero las actuaciones judiciales impugnadas por el accionante no solo que vulneran o atentan contra el derecho a la propiedad, sino que violan el principio de la seguridad jurídica¹⁰. [Lo destacado es nuestro]

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 .

43. Conforme señala el artículo 721 del Código Civil, la buena fe es “*la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraude o de cualquier otro vicio*”; y, por regla general, esta se presume en todos los actos y negocios jurídicos

¹⁰ Sentencia No. 011-11-SEP-CC. En otro caso relacionado, la Corte Constitucional también destacó que el hecho de no haber podido comparecer al proceso judicial en el que se decidía sobre sus derechos implicó – además de una vulneración al debido proceso – una lesión a su derecho a la propiedad. Así, la sentencia No. 073-10-SEP-CC señala: “*Las irregularidades descritas conducen a un hecho incontestable: la legitimada activa no fue legalmente citada con la demanda que contenía la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, situación que la dejó sin conocimiento del contenido de la demanda propuesta en su contra, con lo que se vulneró el derecho constitucional a ser oportunamente informada, con ello también el derecho a la defensa, todo lo cual conlleva a vulnerar el derecho a la propiedad*”.

(artículo 722 *ibidem*). Contrario a la buena fe es el abuso de derecho, el cual es un fenómeno que consiste en el ejercicio excesivo, irregular, desconsiderado, anormal y, en cualquier caso, antisocial de un derecho subjetivo susceptible de causar daño en relación con un interés ajeno¹¹.

44. Para lograr desentrañar dicha anormalidad o irregularidad productora de daños en una relación de derecho sustancial¹², no basta con el mero acopio de indicios por parte de la autoridad judicial o administrativa; sino que es imprescindible un procedimiento que revele la real existencia de este fenómeno y, en consecuencia, permita la conversión de un acto aparentemente jurídico en ilícito.

45. En materia patrimonial, el legislador ecuatoriano ha contemplado mecanismos para la determinación del abuso de derecho o fraude inserto en actos o contratos, tales como la acción pauliana¹³ o la acción colusoria¹⁴. Del mismo modo, nuestro ordenamiento jurídico contempla la tipificación de delitos relacionados, cuya condena se realiza por medio del proceso penal. Ambos mecanismos se ejercitan ante autoridades jurisdiccionales y se sustancian mediante vías que permiten mayor debate y otorga términos más amplios para la contradicción¹⁵.

46. Dado que para la declaración del abuso de derecho se requiere determinar una serie de hechos, es necesario que tal pretensión se ventile en un trámite que otorgue espacios más amplios para el debate y la práctica y contradicción de prueba¹⁶. Por lo tanto, ni el diseño del procedimiento coactivo ni el de la etapa de ejecución de un proceso judicial laboral prestan facilidades para el debate, contradicción y práctica de pruebas; razón por la cual no son medios idóneos para dilucidar el fraude o abuso de derecho, como paso previo a la imposición de las medidas de ejecución de acuerdo al artículo 1 de la LODDL.

47. Consecuentemente, la imposición de estas medidas excepcionales a terceros, al amparo de la disposición impugnada, sería contraria al derecho a la defensa si la autoridad administrativa o jurisdiccional dictó de manera directa, prescindiendo de los mecanismos

¹¹ Corte Suprema de Justicia. Primera Sala de lo Civil y Mercantil. Resolución No. 210-2003. Registro Oficial No. 189 de 14 de octubre de 2003.

¹² Cabe señalar que un abuso de derecho de naturaleza procesal tiene otras implicaciones, ya que dependiendo de sus características este podrá ser determinado y/o corregido por el mismo juzgador. No obstante, en esta causa nos concentraremos en un abuso de derecho a relaciones jurídicas sustanciales.

¹³ Regulada en el artículo 2370 del Código Civil y definida por nuestra jurisprudencia como “*la que se determina en favor del acreedor, para demandar la revocación de los actos celebrados por el deudor en perjuicio o en fraude de sus derechos, y esencialmente tiene como principal objetivo, entre otros, la defensa que se otorga al acreedor contra los actos fraudulentos de su deudor, si son a título oneroso. Consecuentemente, si el fraude no existe, la acción no procede*”. Gaceta Judicial. Año LXXXII. Serie XIII. No. 13. Pág. 3033.

¹⁴ Regulada actualmente en el artículo 290 del Código Orgánico General de Procesos. La colusión ha sido definida por nuestra jurisprudencia como “*el acuerdo fraudulento entre dos o más personas para perjudicar a un tercero, esto supone tanto el acuerdo o convenio fraudulento previo como las consecuencias de este fraude que es un perjuicio económico real. La carga de la prueba o el onus probandi le corresponde a quien hace o formula el reclamo*”. Gaceta Judicial. Año CVII. Serie XVIII, No. 2. Página 590.

¹⁵ A manera ilustrativa el artículo 289 del Código Orgánico Integral Penal tipifica el testaferrismo como delito de acción pública, el cual se configura cuando una persona consiente en aparentar como suyos bienes que sean producto del enriquecimiento ilícito o privado no justificado; y que entre sus sanciones se encuentra el decomiso de los bienes utilizados en el cometimiento del delito así como los productos o réditos obtenidos de estos.

¹⁶ En similar sentido, esta Corte se ha pronunciado en la Sentencia No. 1679-12-EP/20, párr. 65.

jurisdiccionales idóneos para la determinación del fraude o abuso de derecho con relación al patrimonio de dichos terceros, que permitan demostrar los presupuestos fácticos exigidos por la norma jurídica impugnada¹⁷. En dichos procedimientos, es imprescindible que los terceros – contra quienes posteriormente quiera imponerse las medidas constantes en el artículo 1 de la LODDL – hayan sido parte procesal y gozado de su derecho a la defensa.

48. En el caso de omitirse tales procedimientos de manera previa a la imposición de dichas medidas, ello implicaría interferencia inaceptable en el uso, goce y disposición de los bienes del tercero, ya que dicha decisión se ha tomado por medio de un trámite no idóneo para que el tercero pueda hacer prevalecer la titularidad de su patrimonio; vulnerándose así el derecho a la propiedad.

49. Con respecto al derecho a la seguridad jurídica, 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 legales¹⁸.

50. Los negocios jurídicos efectuados de buena fe y con apego al ordenamiento jurídico que los rige deben generar certeza a sus intervinientes, especialmente en lo concerniente a su patrimonio. Dicha certeza se perdería si, con base a meros indicios, una autoridad administrativa o jurisdiccional dispusiera medidas de ejecución sobre bienes de personas ajenas a una relación jurídico-administrativa o procesal concreta.

51. También atentaría a dicha certeza una interpretación contraria a la Constitución, que permita a una autoridad pública optar por una vía alternativa para imponer – de manera sumaria – restricciones al dominio de bienes ajenos; pese a que nuestro sistema jurídico prevé de determinados medios judiciales idóneos para la declaratoria de ilicitud de un acto jurídico o contrato.

52. Dicha interpretación del artículo 1 de la LODDL otorgaría además amplios márgenes para el ejercicio arbitrario de sus potestades por parte de autoridades administrativas y jurisdiccionales, ya que sus decisiones tendrían como único parámetro los “*indicios de público conocimiento*”, sin que se exija una confirmación de los mismos por autoridad competente.

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 derecho en actos jurídicos 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

¹⁷ Ello sin perjuicio de otras vulneraciones a diversas garantías al debido proceso en tales decisiones administrativas o jurisdiccionales, tales como la omisión de motivación, que en caso de suscitarse también podrían vulnerar el derecho a la defensa.

¹⁸ Sentencia No. 10-12-SIN-CC dentro del caso No. 20-10-IN.

previamente a mecanismos jurisdiccionales idóneos para la determinación del fraude o abuso de derecho con relación al patrimonio de dichos terceros, conforme hemos comentado.

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 sólo por el juez o una Corte, sino también por otra autoridad pública”*¹⁹. 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 jurídicas²⁰.

57. En primer lugar, se reitera que el artículo 1 de la LODDL hace referencia a regulaciones para procedimientos de cobro proveniente de la responsabilidad patrimonial de particulares. Por lo tanto, no trae como consecuencia directa la declaratoria de culpabilidad penal de una persona. Además, cabe recordar que la propia Constitución distingue las esferas de responsabilidad civil y penal en varios apartados²¹, e incluso llega al punto de considerar a tales materias como un elemento adicional para determinar la existencia o inexistencia de *bis in idem*²².

58. No obstante, el reconocimiento de una dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia nos lleva a analizar si la ejecución de las competencias constantes en el artículo 1 de la LODDL ocasionaría que los destinatarios de dichas medidas sean tratados bajos las consecuencias o efectos jurídicos atribuibles a quien comete fraude en sus relaciones jurídicas sustanciales.

59. Tomando en consideración las reflexiones hechas precedentemente, una aplicación del artículo 1 de la LODDL que prescindiera de la ejecución de estas medidas sin el pronunciamiento previo jurisdiccional por los mecanismos jurisdiccionales indicados, traería como resultado que una persona pueda ser tratada como autor de un fraude en sus relaciones jurídicas sustanciales, es decir, con idénticos efectos que si hubiere sido condenado judicialmente por un fraude o abuso de derecho.

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.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Lori Berenson vs. Perú. Serie C N° 119. Sentencia de 24 de noviembre de 2004, párrafo 159.

²⁰ En similar sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español, Sentencia No. 109/1986, de 24 de septiembre, Fundamento Jurídico 1.

²¹ Menciones expresas de distinción las encontramos en los artículos 168.1, 233 o 309 de la Constitución.

²² Artículo 76.7.i) de la Constitución. El presupuesto denominado "identidad de materia" ha sido desarrollado en sentencias Nos. 221-14-SEP-CC, 139-15-SEP-CC, 140-16-SEP-CC, entre otros.

El caso de las personas jurídicas

61. A fin de poder contextualizar la potestad contenida en el artículo 1 de la LODDL con los derechos analizados en el presente problema jurídicos, se impone realizar una explicación referente a las consecuencias de la personalidad jurídica, con especial enfoque a los entes jurídicos de carácter civil y mercantil. La creación de una persona jurídica de derecho privado trae como resultado “una organización autónoma, con patrimonio propio y capacidad de gestión que se distingue de sus instituyentes, estructurando un esquema de simplificación de relaciones y de impermeabilidad patrimonial”²³. De ello se desprenden dos elementos fundamentales: (i) que la persona jurídica es un centro de imputación diferente a sus miembros²⁴; (ii) que sus miembros limitan su responsabilidad frente a terceros por las operaciones sociales únicamente al monto de su aporte²⁵.

62. Por tales motivos, los miembros, socios o accionistas de una sociedad civil o mercantil deben ser reputados como terceros con respecto a las relaciones jurídicas que dicha sociedad civil o mercantil tenga con otros particulares o el Estado, sean estas de carácter sustancial, administrativa, procesal o de otro orden; salvo regulaciones en contrario por parte del legislador²⁶.

63. El artículo 1 de la LODDL establece que en el cobro de acreencias por medio del procedimiento coactivo a personas jurídicas utilizadas para defraudar, se podrá llegar hasta el último nivel de propiedad, que siempre recaerá en personas naturales. Por medio de esta disposición, se faculta a las instituciones del Estado que tienen potestad coactiva a proceder con la desestimación de la personalidad jurídica o el develamiento del velo societario, en el caso de que se utilice a la persona moral de manera abusiva, con fines fraudulentos.

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, recorriendo 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 a 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*²⁷. [Lo destacado es nuestro]

²³ Francisco Junyent Bas, “Reflexiones sobre el abuso de la personalidad societaria”, en *Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones (RDCO)*, 2005-A, año 38, Buenos Aires, Depalma, p. 255-274.

²⁴ Ello se desprende de los artículos 568, 576 (corporaciones), 581 (fundaciones), 1957 y 1998 (contrato de sociedad) del Código Civil, entre otros.

²⁵ Elementos tomados de: Santiago Andrade Ubidia, “El levantamiento del velo en la doctrina y la jurisprudencia ecuatoriana”, en *FORO Revista de Derecho*, No. 11, Quito, 2009, p. 7-35.

²⁶ Existen regulaciones legales que establecen responsabilidad solidaria, tales como: socios comanditados (Arts. 59 y 301 de la Ley de Compañías); socios de compañías a nombre colectivo (Art. 75 *ibidem*), socios de compañías irregulares o no inscritas (Art. 30 *ibidem*) y otras disposiciones de similar naturaleza.

²⁷ Corte Suprema de Justicia, Primera Sala de lo Civil y Mercantil. Sentencia No. 120-2001 de 21 de marzo de 2001. Registro Oficial No. 350 de 19 de junio de 2001.

65. De tal modo que cuando se utiliza una forma jurídica corporativa o societaria apartándose de los fines que tuvo presente el legislador *“la imputación de los derechos, obligaciones y responsabilidades no se debe hacer a la sociedad, sino directamente a los socios, prescindiendo o pasando por alto la personalidad jurídica atribuida”*²⁸.

66. Pero la posibilidad de prescindir de la personalidad jurídica requiere una necesaria prudencia. Si bien es cierto que *“(e)l argumento de que los socios son un tercero extraño respecto a la sociedad por gozar esta de una personalidad jurídica independiente no puede servir de pretexto y menos aún de justificación para que se consume el fraude”*, el levantamiento del velo societario no es una *“<<fórmula mágica>>”*, *“a la que se apela sin más cuando intuitivamente (se) percibe que el resultado al que conduce mantener la separación entre socios y sociedad es injusto”*²⁹.

67. Es por ello que el ex máximo tribunal ordinario de justicia advirtió que *“(e)stas son situaciones extremas, que deben analizarse con sumo cuidado, ya que no puede afectarse la seguridad jurídica, pero tampoco puede a pretexto de proteger este valor, permitir el abuso del derecho o el fraude a la ley mediante el abuso de la institución societaria”*³⁰. [Lo destacado es nuestro]

68. Ya que como anota la jurisprudencia citada, las situaciones que justifican la desestimación de la personalidad 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 personalidad 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 ordenes de cancelación en el Registro Mercantil, entre otras³¹. Del mismo modo, existen vías jurisdiccionales alternativas para corregir el abuso de derecho en el uso de la personalidad jurídica, como las nulidad del contrato de sociedad o de acuerdos societarios ilegales o perjudiciales, entre otras.³²

²⁸ Corte Suprema de Justicia, Primera Sala de lo Civil y Mercantil. Sentencia No. 20-2003 de 28 de enero de 2003. Registro Oficial No. 58 de 09 de abril de 2003.

²⁹ Cándido Paz Ares, "La sociedad mercantil: atributos y límites de la personalidad jurídica. Las cuentas en participación", en Uría Menéndez (dir.), *Curso de Derecho Mercantil I* (Cizur Menor: Aranzadi, 2006), 549.

³⁰ Corte Suprema de Justicia, Primera Sala de lo Civil y Mercantil. Sentencia No. 120-2001 de 21 de marzo de 2001. Registro Oficial No. 350 de 19 de junio de 2001.

³¹ Conforme actualmente disponen los artículos 17A y 17B de la Ley de Compañías, agregados conforme la Disposición Reformatoria Novena del Código Orgánico General de Procesos. Anteriormente, los artículos 412-A, 412-B, 412-C, 412-D, 412-E y 412-F del Código de Procedimiento Civil, agregados por la Ley Orgánica para el fortalecimiento y optimización del sector societario y bursátil, regulaban una vía especial para esta acción de inoponibilidad.

³² Al respecto, Andrade Ubidia ha indicado que: *“Tampoco será aplicable si existe una vía directa para sancionar, enmendar o corregir el abuso o el daño, como sería el demandar la declaratoria de nulidad del contrato societario por objeto ilícito o causa ilícita, o la disolución y liquidación por haberse producido el desvío de la finalidad societaria o la declaratoria de nulidad de los acuerdos societarios ilegales o perjudiciales para unos socios y beneficiarios para otro; los terceros podrán demandar las indemnizaciones y reparaciones a que hubiere lugar en caso de fraudes, abusos o vías de hecho, a quienes ejecutaron, ordenaron o se beneficiaron”*. Andrade Ubidia, “El levantamiento del velo ...”, p. 9.

69. En atención a su excepcionalidad y al sumo cuidado que su análisis exige, la desestimación de la personalidad jurídica no puede ser conocida y resuelta dentro de un procedimiento coactivo, dado que su naturaleza de cobro ágil de créditos no permite el nivel de debate que esta cuestión necesita, ni ofrece garantías suficientes para que tanto la persona jurídica en cuestión como sus socios o accionistas puedan presentar alegatos y pruebas de descargo en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; es decir, el procedimiento coactivo no es un procedimiento idóneo para que los intervinientes en un develamiento societario puedan ejercer su derecho a la defensa de manera oportuna y en igualdad de condiciones.

70. El derecho a la defensa podría *a priori* verse afectado por una participación tardía en el procedimiento por parte del destinatario de una medida impuesta al amparo del artículo 1 de la LODDL. Pero como hemos comentado en líneas precedentes, la imposición de dichas medidas será acorde al derecho a la defensa y a la seguridad jurídica, si la autoridad acude previamente a los mecanismos jurisdiccionales idóneos para la determinación del fraude o abuso de derecho en el contrato de sociedad. De tal modo, se debe excitar y/o impulsar el proceso de levantamiento de velo societario y otras vías jurisdiccionales alternativas que permitan determinar el carácter excepcional que nuestro ordenamiento jurídico exige para la inoponibilidad de la personalidad jurídica, en un caso concreto. Al contrario, un develamiento societario efectuado directamente por el empleado recaudador coactivo, prescindiendo de dichos procesos judiciales idóneos para determinación de las causas que lo justifican, sería contrario al derecho a la defensa y a la seguridad jurídica.

71. Bajo idénticos argumentos que los señalados en el acápite anterior, si la autoridad emitiera tales medidas – omitiendo el proceso de levantamiento societario u otros procesos judiciales alternativos en los términos indicados anteriormente – dicha actuación sería además contraria al derecho a la propiedad, ya que se atentaría a la certeza de los contratos de sociedad efectuados de buena fe, desdibujando sin justificación legítima la diferencia de patrimonios entre el socio o accionista con la persona jurídica a la que pertenecen, dejando de ser centros de imputación autónomos.

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.

Interpretación condicionada a la Constitución

73. En atención a las consideraciones efectuadas en la resolución del presente problema jurídico, se impone la necesidad de efectuar una interpretación condicionada del artículo 1 de la LODDL, el cual será constitucional siempre y cuando se interprete del siguiente modo:

73.1 El artículo 1 de la LODDL 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.

73.2 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 esta persona natural o jurídica – se realizará de forma subsidiaria al deudor principal. Dado que la disposición legal exige la existencia de un abuso de derecho o fraude en un acto jurídico o contrato para la imposición de estas medidas, se 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.

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.

¿El artículo 2 de la Ley para la defensa de los derechos laborales, al establecer que la tercería excluyente de dominio no suspenderá la ejecución coactiva, es contrario al derecho a la propiedad y a la tutela judicial efectiva, constantes en los artículos 66.26 y 75 de la Constitución?

74. El artículo 2 de la LODDL añade un inciso final al artículo 178 del Código Tributario. Esta última disposición, contenida en la regulación de la ejecución coactiva tributaria, establece una regla general de suspensión del procedimiento coactivo en caso de presentarse una tercería excluyente con título de dominio; y una excepción en el caso de que se trate del embargo de bienes conforme a la LODDL (añadido por el precepto cuya inconstitucionalidad se analiza).

75. En su demanda, los legitimados activos han señalado que el efecto no suspensivo de la tercería excluyente establecido en el artículo 2 de la LODDL – aplicable a los casos señalados en el artículo 1 *ibidem* por expresa disposición del referido artículo 2 – es contrario al derecho a la propiedad y a la tutela judicial efectiva, ya que provoca que la tercería excluyente no sea un mecanismo idóneo para defender el dominio de un bien.

76. Como ya ha indicado esta Corte, la potestad coactiva no constituye potestad jurisdiccional, sino que se trata de un procedimiento de recaudación administrativa para cobrar créditos o deudas públicas a través de un trámite específico regulado por normas infra constitucionales³³. Dicha potestad coactiva es una “*manifestación de la autotutela administrativa en fase ejecutiva*”³⁴, que encuentra su fundamento concreto en la efectivización del cobro de créditos estatales “*propugnando que dicha recaudación se realice eficazmente*”³⁵.

³³ Sentencia 60-11-CN/20, párrs. 57 y 59.

³⁴ Sentencia No. 156-12-SEP-CC dentro del caso 1127-10-EP, citando la Resolución No. 151-04-RA de la Primera Sala del Tribunal Constitucional, considerando Quinto.

³⁵ Dictamen No. 003-19-DOP-CC, caso No. 2-19-OP, párr. 220.

77. Dado que la eficacia en la recaudación es uno de los fundamentos para atribuir la ejecución coactiva a ciertas entidades públicas, esta Corte ha señalado que al regular la suspensión de este procedimiento se deben tomar medidas que mitiguen los efectos del retardo en la ejecución, tomando en consideración el principio de celeridad que orienta nuestro sistema procesal³⁶.

78. En la disposición impugnada, cuando se ordene un embargo de bienes conforme los artículos 1 y 2 de la LODDL, la suspensión del trámite coactivo no se produce cuando se haya presentado una tercería excluyente de dominio, sino únicamente cuando así lo haya decidido el tribunal de lo contencioso tributario con base en indicios suficientes de la ilegitimidad del embargo.

79. Es decir, el legislador ha dispuesto una medida tendiente a evitar el retardo injustificado en el cobro de acreencias, por medio de la cual no se otorga efectos suspensivos automáticos a la demanda judicial de tercería excluyente; sino que pone en manos de la jurisdicción contencioso tributaria la decisión de suspensión, mediante una lectura de las circunstancias del caso para recabar indicios suficientes de ilegitimidad en la orden de embargo emitida por el funcionario recaudador.

80. Con relación al derecho a la tutela judicial efectiva, el artículo 75 de la Constitución dispone que : *“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”*. Conforme lo ha señalado este Organismo, el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva se fundamenta en la observancia de tres elementos esenciales: 1) el derecho de acción, que implica el acceso a los órganos de judiciales, 2) elemento dividido en dos presupuestos: 2.1) la diligencia a la tramitación de la causa, 2.2) la obtención de una respuesta fundada en derecho a las pretensiones formuladas y, 3) el rol de los operadores de justicia una vez dictada la resolución, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos³⁷.

81. El acceso a la justicia ha sido desarrollado por el Comité de Derechos Humanos como deber de garantizar efectivamente que en todo caso en que se demande justicia *“asegurar que ninguna persona se vea privada, por lo que toca al procedimiento, de su derecho a exigir justicia”*. Este Comité ha considerado que, cuando no se permite el acceso para que un tribunal resuelva una pretensión jurídica, se viola el derecho a la tutela judicial efectiva³⁸. No obstante en este punto cabe señalar que el acceso a la jurisdicción no es incompatible con que el legislador establezca ciertas condiciones para dicho acceso, en la medida en que estos no sean manifiestamente irrazonables o arbitrarios³⁹.

³⁶ El Dictamen No. 003-19-DOP-CC, caso No. 2-19-OP, al conocer sobre la suspensión de la coactiva por la presentación de una demanda de excepciones, indicó en su párr. 220 lo siguiente: *“ (...) las excepciones a la coactiva propuestas judicialmente, si pretenden la suspensión de la ejecución del procedimiento coactivo, deben precautelarse por este retardo en la ejecución, en función del principio de celeridad que orienta al sistema procesal conforme a los artículos 75 y 169 de la Norma Suprema (...)”*.

³⁷ Sentencia No. 935-13-EP/19.

³⁸ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, *El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de Justicia*, 2007, párr. 9.

³⁹ Así lo ha indicado el Tribunal Constitucional español en su STC 62/1997 de 7 de abril, fundamento jurídico segundo.

82. En análisis del acceso a la justicia, vale mencionar que esta medida se encuentra en consonancia con varias disposiciones procesales que, a base de la presunción de ejecutividad que revisten los actos administrativos⁴⁰, exigen requerimientos adicionales para determinar judicialmente la suspensión de los efectos de aquellas decisiones de la Administración, sean estas de tipo económica o considerativas a las circunstancias del caso⁴¹.

83. El principio de eficacia administrativa, recogido en el artículo 227 de la Constitución, es el fundamento de la presunción de legitimidad y ejecutividad de actos administrativos⁴²; lo que tiene como contrapartida la impugnabilidad de las decisiones de la Administración, conforme el artículo 173 *ibidem*. Como ya ha indicado esta Corte, aquellas presunciones no pueden desvanecerse por la mera interposición de una demanda, sino por decisión debidamente motivada de un órgano competente en la materia⁴³.

84. En consecuencia, dicha medida reviste razonabilidad ya que responde a los principios de eficacia administrativa y suficiencia recaudatoria, constantes en los artículos 227 y 300 de la Constitución; sin imponer por otro lado una carga excesiva a los administrados, dado que no proscribire la suspensión del trámite coactivo de manera absoluta, sino que atribuye a la judicatura competente que conoce la tercera excluyente decidir sobre dicha suspensión, en atención a los méritos del caso. Por tales razones, no es contraria a la tutela judicial efectiva en cuanto al elemento de acceso a la justicia se refiere.

85. Por otra parte, cabe recordar que esta Corte ya ha indicado que el derecho a la propiedad tiene doble dimensión: (i) como derecho constitucional; y (ii) como reconocimiento a la titularidad respecto de un bien. En su dimensión constitucional, este derecho genera dos obligaciones al Estado: la primera, de promover el acceso a la propiedad y la segunda, abstenerse de vulnerar dicho derecho⁴⁴.

86. No obstante, este derecho puede ser susceptible de limitaciones por parte del Estado, que respondan a la función social y ambiental de la propiedad, en sujeción a los límites formales y materiales establecidos por la Constitución. En ese ámbito, el régimen tributario adquiere relevancia ya que este es uno de los mecanismos que alimentan las finanzas públicas, las que por expreso mandato del artículo 286 de la Constitución de la República se conducirán priorizando aspectos como salud, educación y justicia. Con tal antecedente, las limitaciones a la propiedad pueden tener su fundamento en consideraciones tributarias como instrumento de las

⁴⁰ La sentencia No. 156-12-SEP-CC dentro del caso No. 1127-10-EP, ha indicado lo siguiente: “Ahora bien, cuando la administración pública, en el ejercicio de sus competencias, expide un acto administrativo, este se impone obligatoriamente a sus destinatarios, que constituye en uno de los elementos importantes del acto administrativo, es decir, la ejecutividad: el carácter obligatorio del acto, el derecho de la administración de exigir su cumplimiento y el deber de cumplir el acto a partir de su notificación (2). De ahí que algunos doctrinarios hayan llegado a afirmar que aunque no toda la actividad administrativa se lleva a cabo mediante el ejercicio unilateral de imperium o poder público, es claro que una de las características más importantes de la administración pública es precisamente la prerrogativa de imponer decisiones en forma ejecutiva”.

⁴¹ Ejemplos de ello, en nuestra legislación procesal actual, son los artículos 317, 324, 329 y 330 del Código Orgánico General de Procesos.

⁴² Dictamen No. 003-19-DOP-CC, caso No. 2-19-OP, párr. 221.

⁴³ Dictamen No. 003-19-DOP-CC, caso No. 2-19-OP, párr. 222.

⁴⁴ Sentencia 176-14-EP/19, párrs. 95 y 96.

finanzas públicas, dada la conexidad entre el gasto público con los derechos económicos, sociales y culturales⁴⁵.

87. Cabe destacar que la regulación constante en el artículo 2 de la LODDL no impone limitaciones materiales con relación al derecho a la propiedad, sino únicamente contiene una regla concreta con relación a su justiciabilidad; la cual no impide la discusión jurisdiccional sobre el dominio de un bien ni la eficacia de las decisiones que las autoridades judiciales tomen en dichos procesos. En consecuencia, esta medida tampoco es contraria al derecho a la propiedad, conforme a la configuración constitucional constante en el artículo 66.24 de la Norma Suprema.

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 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 decisión es aplicable a los 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.

V. 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.** Declarar que los artículos 1, 2 y 7 de la Ley Orgánica para la defensa de los derechos laborales no tienen los vicios de inconstitucionalidad por la forma alegados por los accionantes.

⁴⁵ Dictamen No. 003-19-DOP-CC, caso No. 2-19-OP, párr. 220.

⁴⁶ Art. 218.- *Efectos de la no impugnación del acto administrativo. El acto administrativo causa estado en vía administrativa cuando:*

1. Se ha expedido un acto administrativo producto del recurso de apelación.

2. Ha fenecido el plazo para interposición del recurso de apelación y no se ha ejercido el derecho.

3. Se ha interpuesto acción contenciosa administrativa respecto del acto del que se trate.

El acto administrativo es firme cuando no admite impugnación en ninguna vía.

Sobre el acto administrativo, que ha causado estado, cabe únicamente, en vía administrativa, el recurso extraordinario de revisión o en su caso, la revisión de oficio regulados en este Código.

2. Declarar que el artículo 2 de la Ley Orgánica para la defensa de los derechos laborales no tiene los vicios de inconstitucionalidad por el fondo alegados por los accionantes.
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 en contra de los bienes de un tercero – sea esta 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 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.*
4. La presente decisión tiene los efectos señalados en los numerales 88, 89, 90 y 91 de este dictamen.
5. Poner en conocimiento del Presidente de la República, Consejo de la Judicatura, Procurador General del Estado y al Presidente de la Función de Transparencia y Control Social la presente resolución a fin de que realice una debida y generalizada difusión en sus organismos integran e instancias dependientes y desconcentradas; para lo cual se les concede seis meses a dichos organismos para que realicen las gestiones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto,

lapso en el cual también deberán informar a la Corte sobre su cumplimiento. A fin de que otros organismos y entidades del sector público con potestad coactiva tengan conocimiento de la presente decisión, la Corte Constitucional emitirá un anuncio en el portal web institucional por el término de quince días, en el que se incluirá la parte resolutive de esta decisión.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de martes 09 de junio de 2020; la Jueza Constitucional, Daniela Salazar Marín no consigna su voto en virtud de la excusa que presentó en esta causa, y que fue aprobada en la sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 09 de abril de 2019.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL