EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE EL SIGUIENTE

DICTAMEN No. 003-19-DOP-CC

I ALCANCE DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

1. Esta objeción por inconstitucionalidad parcial planteada por el Presidente de la República el 16 de noviembre de 2018, al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos (COGEP) aprobado por la Asamblea Nacional el 16 de octubre de 2018, ha sido tramitada de conformidad con los artículos 139 y 438 número 3 de la Constitución de la República del Ecuador, los artículos 75 número 2, 131 y 132 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 89 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

2. En el sistema jurídico ecuatoriano, la Constitución autoriza al Ejecutivo en su calidad de Colegislador a sancionar u objetar los proyectos de ley aprobados por el Legislativo, contando cada clase de objeción con sus presupuestos propios, ya que si la cuestión atañe cuestiones de inconveniencia, debido a los errores, inadecuada estructuración, falencias e impactos negativos de la propuesta, el debate democrático para analizar los textos alternativos que formule el Ejecutivo, es la vía idónea para que el Legislativo trate esta oposición, a través del allanamiento o de la ratificación de lo aprobado por la Asamblea Nacional. En tanto que la objeción por inconstitucionalidad, implica el análisis de constitucionalidad del proyecto de ley, debiendo la Corte Constitucional circunscribirse a determinar si procede o no la objeción por inconstitucionalidad planteada, examinando para el efecto los argumentos constitucionales del Ejecutivo y Legislativo, para establecer si las disposiciones aprobadas y que han sido objetadas, superan o no la revisión constitucional que se restringe únicamente al texto observado en cuanto a su adecuación, compatibilidad o consistencia constitucional, razón por la cual estos dos tipos de objeciones no pueden confundirse, son distintas y en su operación no pueden superponerse.

3. El Ejecutivo, como Colegislador, se encuentra facultado entonces, a objetar un proyecto de ley para oponerse a los textos legales aprobados por considerarlos inconvenientes e inoportunos o por vicios de inconstitucionalidad, pudiendo en los dos casos la objeción presidencial ser total o parcial. Este ejercicio de las competencias constitucionales y legales del Presidente de la República, no puede concebirse como un bloqueo al Legislador, sino como un complemento y contribución del Colegislador al proceso de formación de las leyes.

II ANTECEDENTES

4. El caso ingresó a la Corte Constitucional el día 26 de noviembre de 2018, a través de comunicación dirigida por la Presidenta de la Asamblea Nacional, en la que remite la documentación referida a los Informes para Primer y Segundo Debate elevados por la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional al Pleno Legislativo para la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos, el texto aprobado de la indicada reforma, la remisión a la Presidencia de la República, la objeción parcial por inconstitucionalidad planteada por el Ejecutivo, y el pronunciamiento de la Comisión de Justicia sobre la misma.

5. En sesión de 12 de febrero de 2019 el Pleno del Organismo decidió aperturar el caso número 0002-19-OP como una objeción presidencial por inconstitucionalidad, habiendo correspondido conocer del mismo en razón del sorteo efectuado el mismo día, a la Jueza Constitucional Ponente Carmen

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

Corral Ponce, a quien se le remitió el expediente en Memorando de la Secretaría General del Organismo No. 090-CCE-SG-SUS-2019 de 12 de febrero de 2019, recibido el día 14 de febrero de 2019, a las 11h00. En auto de 20 de febrero de 2019, a las 11h00, la Jueza Constitucional Ponente avocó conocimiento del caso y convocó al desarrollo de una audiencia pública, que fue efectuada el día 27 de febrero de 2019, a partir de las 13h30.

6. En representación del legitimado activo, comparecieron el doctor Diego Guarderas, Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República subrogante; y, el doctor Michel Pineda, abogado asesor de la Presidencia de la República, que desarrollaron la argumentación que fundamentó la objeción por inconstitucionalidad parcial al proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos (COGEP), alegando que es inconstitucional, ya que contraviene los derechos constitucionales al debido proceso, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.

7. En representación del legitimado pasivo, la Asamblea Nacional, concurrieron el doctor Francis Abad; y, los asesores de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, abogados Alonso Muñoz y André Benavides, que enfatizaron que no existe inconstitucionalidad alguna en el Proyecto de Ley Reformatoria al COGEP.

8. El Director General de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, doctor Marco Proaño Durán, en su intervención se adhirió y coincidió con la objeción por inconstitucionalidad parcial presentada por la Presidencia de la República.

9. En las intervenciones de los terceros interesados, éstos se adhirieron y coincidieron con la objeción por inconstitucionalidad parcial. El doctor Pablo Fajardo, en representación de las personas perjudicadas por los daños ambientales en la explotación de recursos de la Amazonia ecuatoriana, en cuanto a la inadecuación constitucional del recurso de revisión. El Subdirector Nacional de Recaudación y Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, doctor Julio Enrique Ortiz Santillán, en referencia a incompatibilidad constitucional de la eliminación de la consignación para la suspensión de los procedimientos coactivos. El Delegado de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores, doctor Alfredo Borja, en relación a la inconsistencia constitucional de la extensión de los plazos respecto del procedimiento de despido ineficaz. La doctora Katia Yépez, Procuradora Nacional del Servicio de Rentas Internas, así como el abogado Ricardo Hernández González, del Estudio Jurídico Quevedo y Ponce, coincidieron en cuanto a la inconstitucionalidad del recurso de revisión. Adicionalmente, este último, manifestó su acuerdo con la eliminación de la caución en los casos de recusación.

10. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal, a través de su presidenta, doctora Vanesa Aguirre Guzmán, por medio de un *amicus curiae* presentado el 11 de marzo de 2019 a las 15h05, expone a manera de observación general a la objeción por inconstitucionalidad al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COGEP que es claro que el veto observa deficiencias en la técnica que el legislador debió utilizar para proceder a la reforma, pero que la redacción no sea de lo mejor, o que quizá los términos empleados sean algo confusos, no es motivo suficiente para alegar una inconstitucionalidad.

III FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

3.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

3.1.1. EL DEBIDO PROCESO LEGAL FORMAL Y EL DEBIDO PROCESO CONSTITUCIONAL MATERIAL RELACIONADO CON LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y SEGURIDAD JURÍDICA

11. El debido proceso es un derecho, cuyo alcance originado en el ámbito legal se consolida a través de la constitucionalización de su contenido fundamental. Esto es, que de considerarlo como una mera norma de regulación formal de los procedimientos, pasa a ser considerado como un derecho

constitucional material de protección para asegurar las garantías de un juzgamiento justo, el mismo que se encuentra reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos.[1]

12. Es así que en la Constitución de la República del Ecuador, se determina la conexión entre varias disposiciones de carácter garantista y los derechos de protección, así: el artículo 11 número 9 determina que el Estado será responsable por *"la violación del derecho a la tutela judicial efectiva y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso"*; el artículo 76 contempla que *"en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas"*, siendo 7 generales y 13 específicas del derecho a la defensa, es decir, en total 20 garantías; las mismas que se relacionan con el derecho a la tutela judicial efectiva que según el artículo 75 implica *"el 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"*; y, con la previsión de *"la existencia de normas claras, previas, públicas y aplicadas por las autoridades competentes"*, como resguardo del principio de seguridad jurídica señalado en el artículo 82.

13. En este sentido, cuando se efectúa el análisis sobre el cumplimiento del debido proceso, incluso en el contenido de la ley, como en el presente caso, se debe emprender en un examen en relación a si la norma se circunscribe al debido proceso formal legal, es decir, que se trata de una regulación del procedimiento que no implica afectación al contenido esencial del derecho, y por lo tanto, es constitucional; o, en su lugar si se refiere al debido proceso constitucional o material, que debe ser resguardado, por lo que en caso de ser afectado, alterado o invadido, deviene en inconstitucional. Es necesario enfatizar que de modo general la violación del contenido fundamental del debido proceso contemplado en el artículo 76 de la Constitución deriva en la generación de un *"estado de indefensión"*; que de ser el caso, se vincula también con la vulneración de la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 75 de la Norma Suprema, esto es la *"denegación de justicia"*; e, inclusive de así corresponder, con la falta de aplicación de *"normas claras"* como salvaguardia de la seguridad jurídica según el artículo 82 de la Constitución.

14. Es así que se determina que una norma procesal es constitucional cuando implica una regulación procedimental que desarrolla el contenido fundamental del debido proceso constitucional material en el ejercicio de las acciones; asegura el derecho a la defensa y contradicción; garantiza el juez competente, independiente e imparcial, la igualdad procesal, la juridicidad, el acceso, desarrollo y ejecución de la justicia en ejercicio de la tutela judicial efectiva, la emisión de resoluciones motivadas y el derecho a recurrir para contar con el *"doble conforme"*, según la configuración del sistema procesal; impidiendo que se genere un estado de indefensión o de denegación de justicia; y, estableciendo normas procesales claras a ser aplicadas por la autoridad competente.

15. En su lugar, se establece que una norma procedimental es inconstitucional cuando invade el contenido fundamental del debido proceso constitucional material en el ejercicio de la acción y contradicción; afectando la garantía de la defensa; alterando la esencia de la tutela judicial efectiva; deformando el derecho a recurrir, el mismo que para precautelar la "cosa juzgada" no puede ser ilimitado; imponiendo un trámite improcedente a la naturaleza de las acciones; menoscabando la seguridad jurídica al no contemplar normas claras a ser aplicadas por la autoridad competente; ocasionando un estado de indefensión como violación del debido proceso y de denegación de justicia por vulneración de la tutela judicial efectiva; y, sacrificando la justicia por meras formalidades.

16. En tal virtud, se establece una interconexión entre el debido proceso, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, ya que el derecho de acción para acceder y aperturar un proceso ante los órganos jurisdiccionales (acceso a la justicia), implica la debida diligencia de los operadores de justicia para asegurar las garantías procesales y la emisión de resoluciones motivadas que apliquen normas claras

[1] El reconocimiento del debido proceso a nivel internacional se consagra en los artículos 18, 25 y 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 02 de mayo de 1948; los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948; y, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969.

y previamente establecidas (desarrollo del debido proceso), culminando con el cumplimiento pleno y real de las decisiones jurisdiccionales (ejecución de los fallos).

17. El artículo 76 número 1 de la Constitución ecuatoriana establece como parte integrante del debido proceso "*garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes*", es decir, establece una interrelación de los ámbitos objetivo y subjetivo del Derecho, y de sus dimensiones normativa, axiológica y fáctica, de la que se desprende que el ordenamiento jurídico no únicamente pretende el cumplimiento fidedigno de las normas en un plano abstracto y objetivo del Derecho, sino que en la realidad, estas regulaciones generen certeza en la protección concreta y subjetiva de los derechos.

18. En este sentido, se conforma la expresión más amplia e integral de la seguridad jurídica, que busca lograr como objetivo, la prohibición de la arbitrariedad, esto es, contar con la certidumbre de que los principios fundamentales que plasman la igualdad y la justicia material, permitirán controlar los abusos, la discrecionalidad ilimitada y los excesos. Esto, en función de la permanencia de postulados supremos, aun cuando las normas, reglas jurídicas y circunstancias fácticas cambien, escenario en el cual, es necesaria la configuración permanente de nuevas certezas, desde un enfoque evolutivo, y no estático del Derecho, con una visión que coadyuve a la generación de certidumbres jurídicas, no solamente desde la dimensión normativa, pues la vigencia de normas claras y previas, debe plasmar la justicia de los principios axiológicos para proteger los derechos, y trascender hacia la eficacia en el plano fáctico.

19. Esta Corte Constitucional estima que la afectación de la seguridad jurídica no se configura de manera abstracta o abierta, sino concreta y específica, y por lo tanto al alegarla, se debe detallar cómo se genera la falta de certeza jurídica, no bastando una alegación general de contravención del artículo 82 de la Constitución, sin identificar el modo en que se presenta la incertidumbre sobre determinado punto de derecho.

3.1.2. EL ROL DEL LEGISLADOR COMO GARANTE DE LOS DERECHOS Y LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA

20. El Art. 84 de la Constitución determina que: *"La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales...En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución*"; y, el artículo 2 número 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que: *"La creación, interpretación y aplicación del derecho deberá orientarse hacia el cumplimiento y optimización de los principios constitucionales"*.

21. Esto implica que el órgano con potestad para emitir normas, en particular el Legislativo, se erige en el garante de los derechos y principios constitucionales. Es así que, en el proceso de formación de las leyes, debe regular las relaciones y situaciones jurídicas de tal modo que no excedan o invadan el contenido esencial de los derechos y disposiciones fundamentales contemplados en la Norma Suprema, por lo tanto, tiene un límite dado por el contenido esencial de los derechos constitucionales, no los puede afectar, invadir, limitar o restringir, mas si los puede desarrollar y regular.

22. En tal virtud, se delinea la libertad de configuración del Legislador, esto es que sin exceder sus potestades, puede determinar en la legislación los aspectos de la esfera de la legalidad, esto es de aquello que no atañe o no invade al orden constitucional. El artículo 11 número 3 inciso tercero de la Constitución al respecto dispone: *"Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley"*, es decir, que la Norma Suprema establece las condiciones constitucionales a través de principios que supeditan la tarea legislativa, que establece reglas de regulación de requisitos. El poder legislativo cuenta con legitimidad y representación democrática con el límite de los derechos y disposiciones constitucionales.

23. Esta conceptualización coincide con el artículo 11 número 4 de la Constitución ecuatoriana que determina que: *"Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales"*. En la misma línea la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, ha apreciado que *"la libertad de configuración del legislador se encuentra sometida a ciertos límites establecidos por la propia Constitución, de tal forma que no se trata de una libertad omnímoda o de una discrecionalidad sin controles...tales límites están definidos por los demás principios constitucionales... los cuales deben ser considerados por el Congreso al momento de adelantar el ejercicio de sus funciones legislativas*".[2]

24. En tal virtud, el Legislador cuenta con libertad de configuración legislativa, para que dentro del marco constitucional dado por el establecimiento de condiciones, disposiciones, derechos y principios constitucionales, sin invadir este contenido esencial dado por la Constitución, pueda regular las relaciones y situaciones jurídicas que no involucren el orden fundamental. Es decir, la esfera de la legalidad es amplia, teniendo inclusive facultades discrecionales, mas no ilimitadas, en los aspectos en los cuales no exista expresamente una orden o prohibición en contrario de Norma Suprema, sino que en su lugar le permita establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos legales, lo que es evidente sobre todo cuando existe una remisión constitucional a la ley.

3.2. EJERCICIO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL FORMAL

25. La Presidencia de la República remitió al Legislativo el Oficio No. T.369-SGJ-18-0894 de 14 de noviembre de 2018, ingresado el 16 de noviembre de 2018, en el que consta la presente objeción parcial por inconstitucionalidad. En el Oficio de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado No. 368-CEPJEE-2018-1665 de 23 de noviembre de 2018, remitido por la Presidenta de la Asamblea Nacional en el ingreso del caso en la Corte Constitucional de 26 de noviembre de 2018, consta adjunta la Resolución No. 006 de 21 de noviembre de 2018 de la indicada Comisión mediante la que se rechaza la figura de la objeción parcial por inconstitucionalidad.

26. En este contexto, la objeción fue presentada dentro del plazo de 30 días cumpliendo con lo determinado en el artículo 137 inciso tercero de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y en el artículo 63 inciso primero de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL). Esto habilita al ejercicio del control constitucional previo del presente proyecto de ley que ha sido objetado por el Presidente de la República de forma parcial por vicios de inconstitucionalidad.

27. La Presidencia de la República argumenta que existieron vicios en el procedimiento en la aprobación de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos (COGEP), en cuanto al trámite en el segundo debate parlamentario principalmente, cuestión que es rechazada por la Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional. En este punto, es necesario notar que la Asamblea Nacional aprobó en este proyecto de ley, modificaciones al COGEP en 70 artículos y estableció 4 disposiciones transitorias, 4 disposiciones reformatorias, 1 disposición derogatoria y 1 disposición final. En total se aprobaron 80 regulaciones en el proyecto de ley, no obstante el colegislador no lo objeta en su totalidad, sino que presenta una objeción por inconstitucionalidad parcial. El Presidente de la República de las 80 disposiciones del proyecto de ley, no objeta 30 normas; y, efectúa 44 puntualizaciones, que abarcan 50 regulaciones de la propuesta, así:

No.	Artículo del proyecto de ley	Disposición reformada del COGEP	Consta como objetada
1	Artículo 1	Artículo 9 inciso final	Si
2	Artículo 2	Artículo 10 inciso final	No
3	Artículo 3	Artículo 16 inciso primero	No

[2] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. C-828/2002 de 08 de octubre de 2002, Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett , p.10, en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-828-02.htm

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

4	Artículo 4	Artículo 19 inciso primero	Si
5	Artículo 5	Artículo 27	Si
6	Artículo 6	Artículo 28	Si
7	Artículo 7	Artículo 36	Si
8	Artículo 8	Artículo 42	Si
9	Artículo 9	Artículo 43	Si
10	Artículo 10	Artículo 55 inciso primero	No
11	Artículo 11	Artículo 56 inciso tercero	Si
12	Artículo 12	Artículo 58	Si
13	Artículo 13	Artículo 60	No
14	Artículo 14	Artículo 64 número 4	Si
15	Artículo 15	Artículo 68	Si
16	Artículo 16	Artículo 87 número 1	Si
17	Artículo 17	Artículo 122 número 2	Si
18	Artículo 18	Artículo 137	Si
19	Artículo 19	Artículo 146	Si
20	Artículo 20	Artículo 148	No
21	Artículo 21	Artículo 148 inciso primero	No
22	Artículo 22	Artículo 151 inciso tercero	Si
23	Artículo 23	Artículo 153 números 2 y 3	No
24	Artículo 24	Artículos 156, 159 inciso cuarto, 174 inciso primero y 188	No
25	Artículo 25	Artículo 156 inciso segundo	Si
26	Artículo 26	Artículo 157	No
27	Artículo 27	Artículos 160 inciso segundo, 163 número 1 y 177 número 4	No
28	Artículo 28	Artículo 168 inciso tercero	No
29	Artículo 29	Artículo 169 inciso final	No
30	Artículo 30	Artículos 166, 181, 196 inciso primero, 198, 202 inciso segundo, 222 inciso primero, 223 inciso segundo	No
31	Artículo 31	Artículo 204 inciso segundo	No
32	Artículo 32	Artículo 234 número 1	No
33	Artículo 33	Artículo 236	Si
34	Artículo 34	Artículo 245	No
35	Artículo 35	Artículo 247	Si
36	Artículo 36	Artículo 248 inciso segundo	Si
37	Artículo 37	Artículo 249	Si
38	Artículo 38	Artículo 256	Si
39	Artículo 39	Artículo 257	No
40	Artículo 40	Artículo 258 inciso primero	No
41	Artículo 41	Artículo 263 inciso final	No
42	Artículo 42	Artículo 266 inciso final	No
43	Artículo 43	Artículo 270	Si
44	Artículo 44	Artículo 273 número 3	Si
45	Artículo 45	Artículo 283 inciso final	Si
46	Artículo 46	Artículo 288	Si
47	Artículo 47	Artículo 294 número 3	No
48	Artículo 48	Artículo 294 número 4	Si
49	Artículo 49	Artículo 304 número 1	Si
50	Artículo 50	Artículo 306 número 5	No
51	Artículo 51	Artículo 308 inciso segundo	Si

52	Artículo 52	Artículo 317	Si
53	Artículo 53	Artículo 324	Si
54	Artículo 54	Artículo 329	Si
55	Artículo 55	Artículo 330	Si
56	Artículo 56	Artículo 332 número 6	Si
57	Artículo 57	Artículo 332 número 8	Si
58	Artículo 58	Artículo 332 número 10	No
59	Artículo 59	Artículo 333 número 3	Si
60	Artículo 60	Artículos 333 número 4, 354 inciso segundo, 359 inciso primero	No
61	Artículo 61	Artículo 333 número 4	Si
62	Artículo 62	Artículo 333 número 4	Si
63	Artículo 63	Artículo 334 número 3	Si
64	Artículo 64	Artículo 334 número 5	Si
65	Artículo 65	Artículo 340	Si
66	Artículo 66	Artículo 351	No
67	Artículo 67	Artículo 360	Si
68	Artículo 68	Artículo 363	Si
69	Artículo 69	Artículo 400	Si
70	Artículo 70	Artículo 403	No
71	Disposición transitoria primera	-	No
72	Disposición transitoria segunda	-	Si
73	Disposición transitoria tercera	-	No
74	Disposición transitoria cuarta	-	Si
75	Disposición reformatoria primera	-	Si
76	Disposición reformatoria segunda	-	Si
77	Disposición reformatoria tercera	-	No
78	Disposición reformatoria cuarta	-	Si
79	Disposición derogatoria primera	-	Si
80	Disposición final	-	No

Elaboración: Corte Constitucional

28. En el Oficio de la Presidencia de la República No. T.369-SGJ-18-0894 de 14 de noviembre de 2018 ingresado el 16 de noviembre de 2018 consta: *"Conforme consta en la razón de recepción impuesta en el documento presentado para segundo debate en la Secretaría de la Asamblea Nacional, ello se produjo el 16 de octubre de 2018, a las 14h54. Sin que se cumpla el plazo de conocimiento necesario por parte de la Secretaría General y la entrega de la documentación pertinente a los asambleístas, para su adecuada información y tratamiento en el Pleno de la Asamblea Nacional, el documento remitido por la Secretaría de la Comisión es sometido inmediatamente a debate el 16 de octubre de 2018 (...) Mediante Oficio No. 330-CEPJEE-2018 de 17 de octubre de 2018, se solicita a la Presidenta de la Asamblea Nacional que por haberse producido un "error de impresión" en el documento "escaneado"...se corrija tal particular. En sesión de 18 de octubre de 2018, sin constar previamente en el orden del día, y sin continuar con la sesión anterior, el Pleno de la Asamblea*

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

Nacional aprueba una moción con el objeto de que la Secretaría de la Asamblea Nacional rectifique por el Pleno de la Asamblea Nacional, procedimiento que no es el de aprobación de una ley...y sin que se proceda a su reconsideración (...) De lo señalado se evidencia que se violentaron, principalmente, los artículos 133 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador, ocasionando la inconstitucionalidad del procedimiento efectuado en la Asamblea Nacional, con motivo del trámite y aprobación del proyecto de ley materia de la presente objeción, en lo relacionado con el artículo 46 de la propuesta, pudiendo afectar el vicio a todo el proyecto de ley".

29. En la comparecencia del Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, subrogante, a la audiencia pública desarrollada en este caso, expuso que existe inconstitucionalidad por la forma ya que la distribución del Informe para Segundo Debate no se la efectuó con 48 horas de anticipación, y que una vez aprobado el proyecto se mociona la rectificación para corregirla, lo que vulnera el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución.

30. En la Resolución No. 006 de 21 de noviembre de 2018 de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado remitido por la Presidenta de la Asamblea Nacional en el ingreso del caso en la Corte Constitucional de 26 de noviembre de 2018, consta: *"Se hace referencia a la vulneración del procedimiento para la aprobación del proyecto de ley orgánica reformatoria al COGEP. Esta afirmación no corresponde a la verdad por las siguientes consideraciones: El proceso de formación de la ley se desarrolló en primer y segundo debate (...) Con las observaciones incorporadas, se procede a la votación del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos, el cual es aprobado con el voto a favor de 111 asambleístas y 1 abstención (...) La sesión No. 539 del Pleno de la Asamblea Nacional inició el 2 de octubre de 2018 y se desarrolló durante los días 4 y 16 de octubre de 2018, fecha en la que se votó el texto final...por lo tanto, los asambleístas tuvieron pleno conocimiento del texto previo a su aprobación, con más de 48 horas de anticipación, es decir, que carece de sustento el argumento del Ejecutivo al señalar que se vulneró el numeral 9 del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (...) Corrección de error de forma. Sesión 545 del Pleno de la Asamblea Nacional... El ...Presidente encargado de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, solicita mediante Oficio No. 330-CEPJEE-2018 de 17 de octubre de 2018...señalando lo siguiente "...el error en las páginas 16 y 17 del texto de votación...siendo el texto correcto el remitido por texto electrónico a la Secretaría General...error de impresión al eliminarse las primeras líneas del artículo 46"...La aprobación de la moción presentada ...fue aprobada por 96 votos de 98 asambleístas registrados para la votación (...) constituye una solicitud de cambio del orden del día, para el Pleno de la Asamblea Nacional, autorice a la Secretaría General que en la versión impresa...se corrija el error de impresión, manteniendo la versión original del texto enviado en digital...es decir, no se modifica texto alguno, sino que se solicita una corrección de forma (...) Tiempo para la entrega...Mediante Oficio No. PAN-ECG-2018-1145 de 18 de octubre recibido en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el 18 de octubre a las 16:39...remitió al presidente de la República copia certificada del texto del proyecto. Mediante Oficio No. 369-SGJ-18-0843 de 18 de octubre...devolvió la documentación enviada y solicita se envíe el auténtico del proyecto de ley... Mediante Oficio SAN-2018-1665 de 19 de octubre de 2018, se cumplió el requerimiento".*

31. En la comparecencia del abogado de la Asamblea Nacional, en la audiencia pública efectuada en este caso, expuso que el Ejecutivo no actuó como colegislador en la presente objeción por inconstitucionalidad, ya que el proyecto de ley fue aprobado por 111 votos, siendo lo único que se corrigió tres líneas de un artículo a través de una moción de rectificación que contó con el respaldo de los asambleístas, sin existir ningún reclamo de su parte; y, que el envío del proyecto de ley para la sanción u objeción presidencial se efectivizó a través de un alcance que se entiende incorporado al envió original dentro del plazo legal.

32. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal con relación a la objeción por inconstitucional formal planteada por el Ejecutivo expone que acorde al artículo 76 número 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la imputación no transgrede o incide decisivamente en el trámite, puesto que la votación "por errores de escaneo" a favor del cambio fue

mayoritaria, por lo que no reviste la magnitud o trascendencia, ya que el resultado habría sido otro, por lo que no debería declararse la inconstitucionalidad por vicios de forma.

33. Esta Corte Constitucional considerando que el alcance del control constitucional formal de proyectos de ley que han sido objetados por vicios de inconstitucionalidad, tiene relación al cumplimiento del procedimiento o trámite parlamentario previsto constitucional y legalmente, procede a la siguiente constatación. En el trámite parlamentario consta que el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos (COGEP), deriva de la iniciativa de varios Asambleístas que presentaron sus propuestas acorde al artículo 134 número 1 de la Constitución y al artículo 54 número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), no correspondiendo por su materia a aquellos que son de iniciativa exclusiva de la Presidencia de la República conforme el artículo 135 de la Constitución, ni a un proyecto de ley de urgencia económica, por lo que se sometió al trámite ordinario.

34. Estos proyectos de ley fueron calificados por el Consejo de Administración Legislativa, difundidos y enviados para su tramitación a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, cumpliendo con los artículos 55 a 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que elevó al Pleno su Informe para Primer Debate en Oficio No. 185-CEPJEE-2018 de 19 de junio de 2018 y su Informe para Segundo Debate en Oficio No. 257-CEPJEE-2018 de 07 de agosto de 2018, de conformidad con el artículo 137 inciso primero de la Constitución y los artículos 60 y 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

35. El Pleno de la Asamblea Nacional aprobó el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos (COGEP) en sesión de 16 de octubre de 2018, alcanzando una votación de 111 votos afirmativos y 1 abstención, habiéndose procedido a una corrección en la sesión de 18 de octubre de 2018 aprobada con 96 votos afirmativos.

36. El Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos (COGEP) fue remitido por la Asamblea Nacional a la Presidencia de la República mediante Oficios números PAN-ECG-2018-1145 de 18 de octubre de 2018, ingresado el mismo día, y SAN-2018-1665 de 19 de octubre de 2018, ingresado la misma fecha, es decir, el primer oficio adjuntando una copia certificada del proyecto de ley se remitió dentro de los 2 días hábiles, contando con la misma validez que el original, el mismo que por requerimiento del Ejecutivo fue remitido inmediatamente, de conformidad al artículo 137 inciso tercero de la Constitución y al artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

37. En la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) el artículo 61 inciso quinto determina que: *"Durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno"*; en el artículo 135 (LOFL) dispone que *"Las y los asambleístas tienen derecho a presentar mociones"*; en el artículo 145 (LOFL) establece que "Cualquier asambleísta podrá solicitar la reconsideración...de lo resuelto...en la misma o en la siguiente sesión" ;y, en el artículo 146 (LOFL) señala la posibilidad de realizar *"comprobación o rectificación de la votación...inmediatamente después de proclamado el resultado"*.

38. En este sentido, se evidencia que la Asamblea Nacional cuenta con varios mecanismos para proceder a una corrección de un texto, que operan acorde a la dinámica parlamentaria: reconsideración si se pretende rever lo ya resuelto en la misma o en la siguiente sesión; rectificación para corroborar la votación de forma inmediata; moción para elevar un tema a decisión del órgano parlamentario.

39. En el presente caso, la moción la eleva la propia Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, en el ejercicio de la ponencia del proyecto de ley, para corregir y armonizar el texto enviado digitalmente, que se votó, con el documento impreso en el que se deslizó un error. Esto contó con la aceptación de la mayoría de integrantes de la Función Legislativa, es decir, los Asambleístas respaldaron el procedimiento seguido, sin ningún reclamo sobre la alegada remisión del proyecto de ley fuera del plazo de 48 horas de anticipación a la sesión de 16 de octubre de 2018, o la

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

improcedencia de la corrección del error a sesión seguida de 18 de octubre de 2018. Los resultados de las votaciones sumaron 111 a favor y 96 votos afirmativos por la corrección, montos que superan la mayoría absoluta de la Asamblea, conformada por 70 votos, e incluso la mayoría calificada de los 2/3 constituida por 91 votos, conforme las constancias de votación que son de público acceso en la página web institucional de la Asamblea Nacional. [3]

40. En tal virtud en la forma planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad del procedimiento ordinario seguido en el proceso del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos (COGEP), por las razones indicadas en el presente ejercicio del control constitucional formal, tanto más que de conformidad con el artículo 76 número 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las afectaciones al trámite de formación normativa, deben incidir de forma gravitante en su validez, al señalar lo siguiente: *"Instrumentalidad de las formas y procedimientos.- El desconocimiento o vulneración de las reglas formales y procedimentales en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la trasgresión de los principios o fines sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla".*

41. En este sentido, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, esta Corte Constitucional enfatiza en la importancia del seguimiento de las etapas y fases del procedimiento parlamentario de formación de las leyes. Resulta trascendental que el Legislativo cumpla en debida forma con la tramitación de los proyectos de ley, ya que estas formalidades resguardan el ejercicio democrático de la Función Legislativa, que cuenta con legitimidad de origen y debe ratificarla en el ejercicio de sus funciones, siendo la primera de sus obligaciones dar cumplimiento estricto al trámite contemplado constitucional y legalmente en el proceso de formación y aprobación de las leyes.

42. En este punto, es necesario relievar que el artículo 78 número 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la inconstitucionalidad formal de actos normativos se puede demandar dentro del año posterior a su promulgación, al señalar: *"Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia".* Es así que esta Corte Constitucional, deja a salvo las acciones públicas de inconstitucionalidad que puedan presentarse de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos (COGEP) en las disposiciones que finalmente sean promulgadas, siendo en este sentido concordante con la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia que ha salvaguardado el ejercicio de las demandas de inconstitucionalidad formal en estos temas en las Sentencias números C-685/2006 y C-051/2018. [4]

3.3. EJERCICIO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL MATERIAL

43. En la Objeción de la Presidencia de la República (en adelante el Ejecutivo) consta: *"presento a usted, y por su intermedio, a la Asamblea Nacional, mi Objeción Parcial por Inconstitucionalidad... la Asamblea Nacional conforme a los artículos 82 y 84 indicados, al tratar los proyectos de ley, debe...hacerlo de manera tal que no se violenten los derechos y garantías contemplados en la Constitución, así como observar para ello el marco de competencias y atribuciones*

[3] Página web de la Asamblea Nacional, Sección Legislamos, Votaciones del Pleno, Continuación de la Sesión 539 de 16 de octubre de 2018, y Sesión 545 de 18 de octubre de 2018 en: http://documentacion.asambleanacional.gob.ec/alfresco/webdav/Documentos%20Web/Votaciones%20del%20Pleno

[4] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. C-685/2006 de 29 de noviembre de 2006, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, p.12, en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-985-06.htm , consta: *"el proceso legislativo anterior... es susceptible de nuevas demandas ciudadanas".*

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. C-051/2018 de 30 de mayo de 2018, Magistrada Ponente Diana Fajardo Rivera, p.15, en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-051-18.htm , consta: *"las generalidades de trámite de la ley objetada...queda abierto a las acciones de inconstitucionalidad que por vicios de procedimiento puedan presentarse dentro del año siguiente a su promulgación (Art. 242 3 C.P.)".*

constitucionales...Por tanto, se violenta la Constitución cuando un proyecto de ley inobserva sus disposiciones, así como, cuando en el nuevo planteamiento del ordenamiento jurídico, se generan disposiciones que entrarían en una abierta contradicción con normas previas, que establecen garantías y estándares de ejercicio de derechos, más favorables a su aplicabilidad, generando antinomias con normas que no han sido derogadas".

44. En la Resolución No. 006 de 21 de noviembre de 2018 de la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional (en adelante el Legislativo) consta: *"Rechazar que se haya utilizado la figura de la objeción parcial por inconstitucionalidad para ocultar, en la práctica un veto total...el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos, contiene avances en materia procesal en beneficio del ciudadano, como la eliminación del pago de las cauciones en los procesos de recusación, ejecución de coactivas, y determinaciones tributarias que limitan el acceso a la justicia; el establecimiento de reglas claras respecto de la sustanciación del recurso de casación...la reforma de los efectos jurídicos de la declaratoria de abandono de un proceso para salvaguardar el derecho de acción".*

45. En esta objeción por inconstitucionalidad se puntualizan 44 objeciones de fondo, en contra de 50 disposiciones del proyecto de ley. En consecuencia, esta Corte Constitucional procede al análisis individual de cada una de las disposiciones objetadas, de conformidad a lo determinado en el artículo 139 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y en el artículo 132 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), que determinan:

"CRE.- Art. 139.- Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.
Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación."

"LOGJCC.- Art. 132.- Efectos de la sentencia de la Corte Constitucional.- La sentencia de la Corte Constitucional producirá los siguientes efectos jurídicos:
1. Cuando declare la constitucionalidad del proyecto, la Asamblea Nacional deberá promulgarlo y ordenar su publicación. No se podrá demandar la constitucionalidad de la ley promulgada mientras permanezcan los fundamentos de hecho y de derecho de la declaratoria.
2. Cuando se declara la inconstitucionalidad parcial, la Asamblea Nacional deberá reformular el proyecto de ley para adecuarlo a los términos previstos en la sentencia.
3. Cuando se declara la inconstitucionalidad total, el proyecto deberá ser archivado hasta tanto desaparezca el fundamento de hecho o de derecho de la sentencia."

3.3.1. Artículo 1 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 9 inciso final del COGEP, en cuanto a establecer que cuando una parte no notifique a la otra su cambio de domicilio el juez competente es el fijado en el contrato.

46. El Ejecutivo establece que esta reforma afecta al interés general debido a la incertidumbre en cuanto al juez ante el que serían demandados los contratistas e inversionistas, por lo que la reforma contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en el artículo 76 y 82 de la Constitución.

47. El Legislativo establece que el cambio de domicilio establecido en la reforma se refiere únicamente para la identificación del mismo en cuanto a la notificación en caso de controversias, lo que contribuye a garantizar el derecho a la defensa consagrado en el artículo 76 de la Constitución, dada la obligación de notificar a la otra parte si esta dirección ha sido modificada y que las partes contractuales mantengan un adecuado registro del domicilio.

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

48. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que la reforma se encuentra acorde a los principios generales y universales sobre los contratos a la luz de la buena fe como los de la UNIDROIT, cambio del Legislador que no empeora las situaciones jurídicas, ya que las reglas de determinación de competencia son bastante claras.

49. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma tiene concordancia con el derecho constitucional de libertad de contratación contemplado en el artículo 66 número 16 de la Constitución, en concordancia con el principio de autonomía de la voluntad contemplado en el artículo 66 número 29 letra d) de la Constitución que determina *"Que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley."* Esto porque la reforma asegura que en caso de no notificarse un cambio de domicilio, aquel juez previamente acordado por las partes en un contrato, es decir, el que ha sido expresamente estipulado de común acuerdo en un convenio, sea el juzgador competente.

50. En adición, esta Corte Constitucional considera que la reforma permite que las partes en caso de controversias conozcan con anticipación cuál será el juez competente y por ende, el lugar en donde ejercitarse la acción, posibilitando el principio del juez competente contemplado en el artículo 76 número 7 letra k) de la Constitución, así como posibilita la preparación y oportunidad de la defensa establecida como una garantía del debido proceso en el artículo 76 número 7 letra b) de la Norma Suprema que establece: *"Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa"*, cuestión que se alcanza cuando previamente las partes fijan un juez competente en el contrato, a fin de que los cambios de domicilios no afecten a ninguna de ellas.

51. En conclusión, en la forma planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 9 del COGEP, resultando este ámbito procedimental regulable por la ley.

3.3.2. Artículo 4 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 19 inciso primero del COGEP sobre la posibilidad de que la acumulación de procesos se resuelva inmediatamente luego de su presentación.

52. El Ejecutivo establece que esta reforma afecta al carácter del sistema procesal oral, por el cual los juzgadores deciden en audiencias, no cabiendo pronunciamientos que no sea en aquellas, por lo que contraviene los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

53. El Legislativo establece que la acumulación de procesos debe efectuarse hasta antes de la audiencia preliminar o única para cumplir los principios de simplificación, economía procesal y celeridad consagrados constitucionalmente, de tal forma que el juez decide en el momento mismo de presentada la solicitud, evitando conocer el caso, si otro juzgador ya lo está resolviendo.

54. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que una cuestión netamente procedimental como es la acumulación de procesos no requiere de anticipación de prueba, y de todas formas se deberá corre traslado a la contraparte para satisfacer el derecho de contradicción, por lo que es procedente que se resuelva preliminarmente antes de pasar a la audiencia, debiéndose entender que el deber de resolverlo "*inmediatamente*" no debería tomarse en sentido literal sino como *"lo más pronto posible"*.

55. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma se ajusta a los principios constitucionales que son aplicables al sistema procesal oral, como el de celeridad, puesto que permite que el juez resuelva, antes de la audiencia correspondiente, sobre el incidente de acumulación de procesos, permitiéndoles por ende a las partes, que arriben a la misma con una resolución certera sobre la acumulación solicitada, lo que coadyuva a que cuenten con el tiempo necesario para preparar su defensa, como garantía del debido proceso del artículo 76 número 7 letra b) de la Constitución.

56. En adición, esta Corte Constitucional considera que acorde al artículo 76 número 7 letra h) de la Constitución que establece como una garantía del debido proceso *"Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes"*, en las actuaciones y diligencias se debe garantizar el principio de contradicción, lo que es asegurado por esta reforma, al incluir la notificación a la contraparte con la petición de acumulación, cumpliéndose el derecho a la defensa y el principio de contradicción.

57. En consecuencia, en la forma planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 19 inciso primero del COGEP, siendo regulable legalmente este aspecto procesal.

3.3.3. Artículo 5 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 27 del COGEP, en cuanto a la eliminación de consignar una caución para proponer la recusación al juzgador.

58. El Ejecutivo establece que la reforma permite el abuso del derecho para recusar a los juzgadores, y además el propio juez se puede excusar, por lo que contraviene los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

59. El Legislativo establece que es un derecho de los justiciables que cuando los juzgadores se encuentren vinculados con una de las partes y exista el riesgo de comprometer su imparcialidad, los recusen, con el objeto de separarlos del conocimiento de la causa y de esta forma garantizar el cumplimiento de ser juzgados por un juez independiente, imparcial y competente acorde al artículo 76 número 7 letra k) de la Constitución. El eliminar la caución posibilita el acceso a la justicia en este caso.

60. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que la posibilidad del abuso de derecho para recusar no debe servir de fundamento para negar el ejercicio más amplio de este derecho, debiendo el juzgador limitar su uso indebido.

61. Esta Corte Constitucional aprecia que la recusación, como una acción pertinente para separar al juzgador que conoce del juicio, cuando exista duda de su imparcialidad, no puede ser objeto de ninguna exigencia económica. El juicio de recusación precisamente tiene como objetivo asegurar la igualdad entre los justiciables. Es por ello que la eliminación de la caución para recusar, asegura el acceso gratuito al sistema de administración de justicia acorde al derecho a la tutela judicial efectiva contemplado en el artículo 75 de la Constitución.

62. Es así que esta Corte Constitucional considera que la reforma afianza el principio constitucional del juez natural, establecido como una garantía del debido proceso en el artículo 76 número 7 letra k) de la Constitución que prevé que el juzgador debe ser *"competente, imparcial e independiente"*; y, promueve el principio de *in dubio pro-actione*, que determina que el sentido que debe primar es el que se encuentre a favor de la interposición de la acción, tanto más cuando se trate del derecho a recusar para garantizar la imparcialidad del juzgador[5] .

[5] Joan Picó i Junoy, "Las Garantías Constitucionales del Proceso", en la página 49, cita las sentencias del Tribunal Constitucional español: 4/1995, 31/1992, 21/1990, 15/1990, 90/1986, 57/1985, 57/1984 y expone: "*Bajo la idea de otorgar la máxima virtualidad posible al derecho a acceder al proceso, el T.C. ha potenciado el denominado principio favor actionis o pro actione... el T.C. ha insistido que ningún requisito formal puede convertirse en un obstáculo que impida injustamente un pronunciamiento sobre el fondo, así como que desde la perspectiva de la constitucionalidad, no son admisibles aquellos obstáculos que sean producto de un formalismo y que no se compagine con el necesario derecho a la justicia, o que no aparezca como justificados y proporcionados, conforme a las finalidades para las que se establece, que en todo caso deben ser adecuadas a la Constitución*". El mismo autor en la página 135, cita a las sentencias del Tribunal Constitucional español 384/1993, 282/1993, 230/1992, 180/1991, 47/1982 y expone: "*La imparcialidad presupone el deber de abstenerse de jueces y magistrados cuando concurra alguna causa legal, y el correlativo derecho de las partes a recusarlos*".

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

63. En definitiva, en la forma planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 27 del COGEP, pudiendo en la ley regularse procedimentalmente este aspecto.

3.3.4. Artículo 6 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 28 del COGEP, en cuanto a imposición de una multa cuando la recusación se ha planteado como una dilación procesal.

64. El Ejecutivo establece que esta reforma permite el abuso del derecho de recusar a los juzgadores, sin más, lo que contraviene los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

65. El Legislativo establece que el mantener el pago de cauciones constituye una limitante para el acceso a la justicia.

66. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma replica al artículo 886 del anterior Código de Procedimiento Civil, que establecía que ante el rechazo de la recusación procedía la imposición de una multa, ya que se ha configurado una dilación procesal, es decir, no condiciona el ejercicio de la acción a una caución económica. En su lugar, impone una multa por el abuso del derecho, garantizando por lo tanto, la igualdad procesal contemplada en el artículo 76 número 7 letra c) de la Constitución al establecer como derecho actuar en el proceso "en igualdad de condiciones", siendo además proporcional de conformidad con el artículo 76 número 6 de la Constitución que determina: "*La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones*".

67. En suma, en la forma planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 28 del COGEP, siendo una cuestión procesal regulable legalmente.

3.3.5. Artículo 7 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 36 del COGEP, en cuanto a posibilitar la comparecencia conjunta de la parte procesal con varios abogados defensores que podrán comparecer individualmente pidiendo término para su ratificación salvo en la audiencia preliminar y en la audiencia única.

68. El Ejecutivo establece que la exigencia de la reforma obligaría la presencia de la parte procesal con sus abogados, lo que ocasionaría perjuicios, dada la imposibilidad de que los defensores comparezcan a las audiencias, sobre todo en causas del Estado, por lo que contraviene los derechos a la defensa, la celeridad y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76, 82 y 169 de la Constitución.

69. El Legislativo establece que no puede existir un límite al número de defensores que puede tener una parte procesal, y que no se puede restringir el derecho de las personas a elegir cuántos defensores quieran que los representen.

70. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma asegura la garantía del debido proceso establecida en el artículo 76, número 7, letra g) de la Constitución en cuanto confiere el derecho de las personas a "*en procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección*". Esto es que la parte procesal puede otorgar procuración judicial, designar a uno o varios abogadores defensores, los mismos que pueden comparecer conjuntamente con la parte y con la posibilidad de hacerlo individualmente ofreciendo poder o ratificación, excepto en las actuaciones expresamente establecidas en la ley.

71. En tal virtud, en la forma planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 36 del COGEP, siendo este ámbito procesal configurable por la ley.

3.3.6. Artículo 8 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 42 del COGEP, sobre la inclusión de que uno o varios

procuradores pueden representar a las partes y sobre la necesidad de que los abogados procuradores de entidades públicas adjunten una serie de documentos habilitantes para su comparecencia.

72. El Ejecutivo se refiere únicamente a la exigencia de los documentos adicionales respecto de la comparecencia de los defensores de las instituciones públicas, alegando que estas exigencias contrarían la celeridad y la simplificación con la que se debe actuar en la administración pública, más aun en procesos judiciales, sacrificando la justicia por meras formalidades, y contrariando los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica, acorde a los artículos 76, 82 y 169 de la Constitución.

73. El Legislativo establece que la representación legal de las entidades públicas nace de la ley, que en las instituciones públicas que carecen de personería pública, el patrocinio judicial le corresponde al Procurador General del Estado, quien interviene directamente o mediante el otorgamiento de delegación a favor de los abogados de las respectivas instituciones, lo que debe instrumentarse a través de un documento oficial, por lo que la propuesta lejos de ser inconstitucional aclara dicha procuración, permitiendo garantizar una representación adecuada dentro del marco constitucional y legal.

74. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que la reforma no ocasiona posibles lesiones a los derechos procesales de la Administración, sino que salvaguarda un correcto desarrollo del proceso, para que el juzgador sepa con qué abogado o procurador *"deberá entenderse"*, siendo necesario que en caso de las entidades públicas sus defensores acrediten la acción de personal o nombramiento acompañando al oficio que está habilitado para estos casos, mas no la procuración ante Notario como en el resto.

75. Esta Corte Constitucional aprecia que en la primera parte de la reforma se determina la posibilidad de que las partes establezcan uno o varios procuradores judiciales, lo que asegura la garantía del artículo 76 número 7 letra g) de la Constitución, en relación a la necesidad y obligatoriedad de que se cuente con la defensa técnica en juicio de la forma que más estime conveniente la parte procesal.

76. En cuanto a la segunda parte de la reforma que se refiere a la exigencia de documentos para los defensores de instituciones públicas, esta Corte Constitucional considera que se trata de una regla procedimental, una norma eminentemente procesal que establece requisitos acorde al artículo 11 número 3 tercer inciso de la Constitución, ya que estos documentos legales para comparecer a juicio, son habilitantes, confiriendo a los defensores y procuradores de entidades públicas su calidad de abogados institucionales y oficiales, y que son posibles de obtener, por lo que no constituyen meras formalidades que podrían sacrificar la justicia, conforme al artículo 169 de la Constitución.

77. En conclusión, en la forma planteada por el Ejecutivo, <u>no procede la objeción por inconstitucionalidad</u> a la reforma al artículo 42 del COGEP, pudiendo legalmente regularse esta cuestión procedimental.

3.3.7. Artículo 9 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 43 del COGEP, en cuanto a la posibilidad de que los procuradores judiciales y los defensores autorizados puedan comparecer a cualquier diligencia o instancia.

78. El Ejecutivo establece que esta ampliación de facultades de los defensores y procuradores judiciales quedan indeterminadas, por lo que la reforma contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso, la lealtad procesal y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

79. El Legislativo establece que la propuesta de reforma es casi idéntica al texto vigente, permitiendo la posibilidad de tener varios procuradores y que comparezcan a cualquier diligencia o instancia del proceso, con las salvedades ya previstas, lo cual no reviste vicios de constitucionalidad.

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

80. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que la reforma no vulnera la buena fe ni lealtad procesal, ya que es sabido que el procurador no puede realizar sino lo que su poder ratifica además que es una regulación que no presenta un tema de relevancia constitucional.

81. Esta Corte Constitucional aprecia que la posibilidad de que los abogados defensores autorizados por las partes y los procuradores judiciales actúen por sus defendidos en cualquier diligencia, no puede de plano ser impedida por excesivas formalidades, y además no se puede requerir especificidades que no se encuentren previstas en la ley, ya que aquello incide en la celeridad con la que los procesos deben evacuarse según los artículos 75 y 169 de la Constitución, por ello la reforma habilita esta actuación y conserva la necesidad del poder especial para las diligencias de mayor complejidad.

82. En consecuencia, en la forma planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 43 del COGEP, siendo un ámbito que la ley puede regular procesalmente.

3.3.8. Artículo 11 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 56 inciso tercero del COGEP, sobre la posibilidad de citar por carteles en un consulado en el extranjero a una persona que ha realizado un trámite en el exterior.

83. El Ejecutivo establece que este tipo de exigencia, en particular el que baste que la persona realice un trámite en el extranjero para citarlo contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

84. El Legislativo establece que el certificado del Ministerio de Relaciones Exteriores para proceder a citación por carteles en los consulados de las personas de las que se desconoce el domicilio en el país por encontrarse en el extranjero, no tiene utilidad alguna, ya que lo único que verifica es que la persona salió del país, por lo que agregar que ha realizado un trámite en el exterior, efectiviza las notificaciones que además se efectuarán en los portales electrónicos consulares oficiales, correo físico o electrónico.

85. El texto vigente del artículo 56 inciso tercero del COGEP en comparación con el texto de la reforma planteada se detalla en el siguiente cuadro:

COGEP	Proyecto de ley
Art. 56.- Citación a través de uno de los medios de comunicación.- Inciso Tercero.- Para el caso anterior se adjuntará además la certificación del Ministerio de Relaciones Exteriores que indique si la persona salió del país o consta en el registro consular. Si se verifica que es así, se citará mediante carteles fijados en el consulado en el que se encuentra registrado.	Art. 56.- Citación a través de uno de los medios de comunicación.- Inciso Tercero.- Para el caso anterior se adjuntará además la certificación de la autoridad rectora de Movilidad Humana que identifique si la persona que salió del país, **ha realizado un trámite en el exterior** o consta en el registro consular. Si se verifica que es así, se citará mediante carteles fijados en el consulado, en los portales electrónicos consulares oficiales en el que se encuentra registrado y a través de correo físico o electrónico.

Elaboración: Corte Constitucional

86. Esta Corte Constitucional aprecia que el certificado que emita la autoridad rectora de la Movilidad Humana, es necesario para ordenar la citación por carteles en los consulados a las personas cuya individualidad, domicilio o residencia sea imposible determinar en el país, ya que identifica si la persona se encuentra residiendo en el extranjero al tener un registro consular, no siendo suficiente que en su lugar opere la constancia de un *"trámite en el exterior"*. Es así que, por el solo hecho de que una persona se encuentre temporalmente realizando un trámite en un consulado ecuatoriano en el extranjero, se podría asumir que su domicilio es ese lugar del exterior y por lo tanto, es válido citarlo

por carteles en el consulado, sin advertir que podría ser un mero trámite, una diligencia de paso, y que el texto al decir "o", bastaría con que se confirme el mero trámite. Esta situación, afecta al debido proceso en su garantía de proscripción de la indefensión y de la oportunidad para preparar la defensa contempladas en el artículo 76 número 7 letras a) y b) de la Constitución, razón por la cual no corresponde que la reforma incluya la frase *"ha realizado un trámite en el exterior"*, conservándose el resto del texto de la reforma por incluir notificaciones adicionales que resguardan el derecho de la defensa.

87. En definitiva, procede la objeción por inconstitucionalidad exclusivamente respecto de la frase: *"ha realizado un trámite en el exterior"*. Por tanto, en la reformulación que realice el Legislativo de esta disposición, deberá eliminarla de su texto.

3.3.9. Artículo 12 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 58 del COGEP, que al referirse a la citación por la prensa de los herederos desconocidos, elimina la frase "cuya residencia sea imposible determinar".

88. El Ejecutivo establece que esta citación de los herederos desconocidos con la mera afirmación del demandante sin formalidad alguna, contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

89. El Legislativo establece que la reforma busca corregir el supuesto ilógico de la norma actual, ya que si se quiere citar a herederos que son desconocidos, es obvio que no se podrá determinar su residencia, por lo tanto, es una corrección que no atenta derechos, sino que mejora el entendimiento de la disposición.

90. Esta Corte Constitucional aprecia que la citación de los herederos desconocidos por los medios de comunicación, se da precisamente porque se los desconoce y, por lo tanto, se ignora su domicilio, siendo innecesario que la norma incluya la referencia a *"cuya residencia sea imposible determinar"*, por lo que la reforma al suprimirla, no afecta el derecho de los herederos desconocidos, quienes una vez conozcan por la prensa de este llamado, comparecerán al proceso al considerarse asistidos para el efecto, lo cual tiene concordancia con la tutela judicial efectiva y el principio de celeridad contemplados en el artículo 75 y 169 de la Constitución.

91. En suma, en la forma planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 58 del COGEP, pudiendo darse la configuración legal de este aspecto procesal.

3.3.10. Artículo 14 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 64 número 4 del COGEP, en cuanto establece que cuando la citación con la demanda es efectuada dentro de los seis meses posteriores a su presentación, la interrupción de la prescripción se retrotrae a la presentación del libelo inicial.

92. El Ejecutivo establece que los plazos de prescripción de las acciones están previamente establecidos en la ley y que una de las causales por las que se interrumpe es por la citación con la demanda, no bastando la presentación de la demanda, como hace la reforma, dándole un efecto retroactivo a la citación posterior, lo que contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

93. El Legislativo establece que la reforma permite que los plazos de prescripción previstos en las leyes decurran sin condicionar a los justiciables, que no pueden asumir la efectividad o no del sistema judicial para las citaciones, y por lo tanto, no riñe con el marco Constitucional.

94. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que la reforma sobre que la prescripción de la acción se retrotraiga a la fecha de presentación de la demanda en nada afecta a la seguridad jurídica, es un cambio propuesto que no contiene un tema de relevancia constitucional , en su lugar es una facultad de Legislador para configurar los efectos que generará la citación o establecer un momento

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

distinto para contabilizar la prescripción de la acción sin que un cálculo distinto afecte al núcleo duro del derecho.

95. Esta Corte Constitucional aprecia que el artículo 82 de la Constitución determina que la seguridad jurídica *"se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes"*, de tal manera, que una modificación a la forma y modo, del cómo y cuándo las citaciones con la demanda interrumpen la prescripción de las acciones, constará de todas maneras en una ley, que para aplicarse debe estar previamente establecida y por lo tanto, rige para el futuro, dotando tanto al actor, como al demandado, de la certeza jurídica sobre esta nueva operación, desplegándose el principio de seguridad jurídica desde un enfoque nomodinámico, conectando la aplicación de la ley, con la protección de los derechos, en los planos normativo, axiológico y fáctico, generando una certidumbre acorde a la nueva figura legal, por lo que la reforma garantiza la igualdad procesal como ordena el artículo 76 número 7 letra c) de la Constitución, siendo un aspecto procesal configurable en la ley.

96. En tal virtud, en la forma planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 64 número 4 del COGEP.

3.3.11. Artículo 15 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que incorpora el artículo 68.1 al COGEP, en cuanto incluye la figura de la notificación a los herederos de la parte que ha fallecido.

97. El Ejecutivo establece que la reforma otorga a la notificación las formalidades y efectos propios de la citación, debiendo los herederos ser citados, mas no solamente notificados, por lo que contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

98. El Legislativo establece que la propuesta reincorpora una disposición que ya estaba prevista en el Código de Procedimiento Civil, con la que se aclara el procedimiento a seguir en caso de fallecer una de las partes, agilitando la participación de herederos.

99. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que la reforma busca solucionar problemas prácticos y previene posibles declaratorias de nulidad procesal.

100. Esta Corte Constitucional aprecia que esta reforma al referirse a que los herederos conocidos de la parte que ha fallecido serán notificados, mas no citados, no afecta el derecho a la defensa, en su lugar al obligarse a cumplir con un trámite adicional que no corresponde, se generaría desigualdad procesal proscrita en el artículo 76 número 7 letra c) de la Norma Suprema, tanto más que en la doctrina el término que se emplea de modo genérico es el "emplazamiento" que abarca indistintamente a la citación y notificación, correspondiendo al Legislador esta determinación. [6]

101. En conclusión, en la forma planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 68.1 del COGEP, siendo legalmente configurable esta regla procesal.

3.3.12. Artículo 16 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 87 número 1 del COGEP, añadiendo la posibilidad que se instale la audiencia e inicie la fase de conciliación aun cuando la parte actora que comparece, no cuente con su abogado defensor.

[6] Joan Picó i Junoy, "Las Garantías Constitucionales del Proceso", en la página 55, expone: *"El juez tiene el inexcusable deber de comprobar y asegurarse de que las citaciones y emplazamientos se hacen correctamente, esto es que llegan a sus destinatarios... La notificación personal constituye la modalidad de notificación más segura para garantizar el conocimiento de los actos procesales a una determina persona".*

102. El Ejecutivo establece que la reforma altera el orden de desarrollo de la audiencia para empezar con una conciliación con la sola presencia del actor sin su defensor, que debe dar el asesoramiento técnico, lo que contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

103. El Legislativo establece que cuando se declara el abandono por inasistencia de la defensa técnica jurídica, el actor pierde la posibilidad de continuar con el juicio, sanción que viola los derechos, por lo que debe habilitarse que pueda conciliar aun cuando no esté presente su defensor.

104. El texto vigente del artículo 87 número 1 del COGEP en comparación con el texto de la reforma planteada se detalla en el siguiente cuadro:

COGEP	Proyecto de ley
Art. 87.- Efectos de la falta de comparecencia a las audiencias. En caso de inasistencia de las partes se procederá de acuerdo con los siguientes criterios: 1. Cuando quien presentó la demanda o solicitud no comparece a la audiencia correspondiente, su inasistencia se entenderá como abandono.	Agregase al final del número 1 del artículo 87 el siguiente texto: 1. **Si comparece la parte actora sin su defensor, la o el juzgador instalará la audiencia, y la iniciará por la fase de conciliación**, tal como lo prevé el numeral 4 del artículo 294. De haber conciliación, dictará la providencia que corresponda para ratificar ese acuerdo. Si no hay conciliación, suspenderá la audiencia y la volverá a convocar, por una sola vez, a petición de parte.

Elaboración: Corte Constitucional

105. Esta Corte Constitucional aprecia que esta reforma en su primera parte al permitir que la audiencia empiece con la fase de conciliación con la sola presencia del accionante sin su defensor, contraviene el derecho al debido proceso en su garantía establecida en el artículo 76 número 7 letra g) que contempla: *"en procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección"*.

106. Es así que esta Corte Constitucional considera que la primera parte de la reforma, viola además el principio de proscripción de la indefensión establecido en el artículo 76 número 7 letra a) de la Constitución, ya que permite a la parte actora actuar sin la asesoría jurídica y técnica de su abogado defensor, dejándola prácticamente indefensa, ya que no cuenta con la preparación suficiente sobre el alcance de las figuras jurídicas que están en discusión en el proceso. Es así que en la doctrina y jurisprudencia española se conecta a la "asistencia letrada" con la proscripción de la indefensión y los principios de contradicción y de igualdad procesal. [7]

107. Si bien la conciliación como método alternativo de solución de controversias no requiere necesariamente la asistencia de un abogado, al ser en este caso concreto que se analiza, una etapa formal del proceso, la Corte Constitucional advierte el riesgo de una posible desigualdad procesal, ocasionada por la ausencia de la defensa técnica de una de las partes. Esto, dada la relevancia constitucional de que exista una defensa técnica, que se concreta por el compromiso ético y

[7] Joan Picó i Junoy, "Las Garantías Constitucionales del Proceso", en la página 95, cita las sentencias del Tribunal Constitucional español 52/1997, 25/1997, 151/1996, 140/1996, 116/1995, 175/1994, 78/1992, 122/1991, 13/1989, 102/1987, 98/1987, 93/1987, 89/1986, 48/1984, 4/1982 y expone: *"El concepto más común que suele ofrecer de indefensión constitucionalmente proscrita es aquel que la define como la prohibición o limitación del derecho de defensa, que se produce en virtud de actos de los órganos jurisdiccionales que supone una mengua o privación del derecho de alegar o probar, contradictoriamente, y en situación de igualdad;* en la página 106, cita las sentencias del Tribunal Constitucional español 18/1995, 129/1993, 140/1987, 7/1986, 30/1981 y expone que la asistencia letrada permite: *"garantizar que las partes puedan actuar en el proceso de la forma más conveniente para sus derechos e intereses jurídicos, y defenderse debidamente contra la parte contraria"*; y, en la página 106, cita las sentencias del Tribunal Constitucional español 92/1996, 29/1995, 18/1995, 192/1993, 208/1992, 132/1992, 135/1991, 194/1987, 47/1987 y expone que la defensa técnica posibilita *"asegurar la efectiva realización de los principio de igualdad de las partes y de contradicción, que imponen a los órganos judiciales el deber positivo de evitar desequilibrios entre la respectiva posición de las partes o limitaciones en la defensa que puedan conducir alguna de ellas a un resultado de indefensión"*.

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

profesional del abogado defensor con los que asume y defiende los casos, es decir, se trata de la defensa material, superando la mera defensa formal de la sola presencia del abogado.

108. En consecuencia, procede la objeción por inconstitucionalidad en la primera parte de la reforma del artículo 87 número 1 del COGEP, respecto de la frase "*instalará la audiencia, y la iniciará por la fase de conciliación, tal como lo prevé el numeral 4 del artículo 294. De haber conciliación, dictará la providencia que corresponda para ratificar ese acuerdo. Si no hay conciliación*". Por consiguiente, en la reformulación que realice el Legislativo de esta disposición debe asegurarse que en el caso de que la parte no cuente con la presencia del abogado para dar la asistencia letrada y asumir la defensa técnica material, el juez deberá suspender la audiencia y volverse a convocar como consta en la segunda parte de la reforma.

3.3.13. Artículo 17 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 122 número 2 del COGEP, en cuanto en la reconfiguración de la lista de diligencias preparatorias.

109. El Ejecutivo establece que no se puede sustituir la prueba documental de exhibición de documentos, por lo que la reforma al privar de un elemento probatorio contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

110. El Legislativo establece que la propuesta incluye dentro de las diligencias preparatorias que se puedan solicitar a las declaraciones testimoniales, pues son herramientas que pueden resultar fundamentales para un proceso.

111. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma no afecta en lo esencial a la pretensión del demandante que es la de obtener información fidedigna por cualquiera de las diligencias preparatorias enunciadas en el artículo 112 del COGEP, ya que son únicamente ejemplificativas, mas no una lista taxativa. Es así que al reconfigurarse en el número 2 las exhibiciones de documentos, pasando a esta posición el número 7 de las declaraciones testimoniales, no se impide a las partes solicitar cualquiera de estas diligencias acorde principio dispositivo procesal del artículo 168 número 6 de la Constitución.

112. En cuanto a la técnica legislativa, esta Corte hace notar que al suprimirse el numeral 2 de este artículo 122, se lo sustituye por un texto casi idéntico al que ya consta en el numeral 7 del mismo artículo, comenzando incluso el texto de la reforma con el número "7", por lo que seguramente se trata de un error del Legislador.

113. En tal virtud, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 122 número 2 del COGEP, mas se solicita al Legislador que corrija el error mencionado, para que no existan dos numerales con texto casi idéntico, en el mismo artículo.

3.3.14. Artículo 18 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 137 del COGEP, sobre el apremio personal por falta de pago de pensiones alimenticias, su cesación y duración.

114. El Ejecutivo establece que la reforma contraviene el fin constitucional del apremio personal en materia de alimentos a favor de los niños, niñas y adolescentes, ampliándola a otras materias como es la "manutención"; y, que se extiende la privación de libertad, afectando al principio de no regresividad de los derechos y de la seguridad jurídica contemplados en los artículos 11, 66 número 29 letra c), 82 y 84 de la Constitución.

115. En la comparecencia a la audiencia desarrollada en este caso, el abogado asesor de la Presidencia de la República, expuso que la Asamblea Nacional no ha efectuado la debida ponderación de principios constitucionales en la reconfiguración del apremio personal por el impago de pensiones alimenticias, ya que está extendiendo a otras relaciones de "manutención".

116. El Legislativo establece que en la reforma al artículo 137 del COGEP ha implementado la Sentencia No. 012-17-SIN-CC de 10 de mayo de 2017, dotando a la operación del apremio personal en esta materia de mecanismos que permitan el cumplimiento de las obligaciones, en cuanto a su duración y posibilidad de cesación, para que cumpla con sus fines constitucionales.

117. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone: *"entenderíamos que la propuesta fuese inconstitucional si no se determinaran los casos en los que cabe dictar una medida tan fuerte. No obstante, es claro que el interés superior del niño, que también es principio constitucional, impone la necesidad de constreñir al pago a deudores que son contumaces, con un mecanismo eficaz. Finalmente, el derecho que prima es del alimentario".*

118. El texto vigente del artículo137 del COGEP en comparación con el texto de la reforma planteada, se detalla en el siguiente cuadro:

COGEP (Sentencia No. 012-17-SIN-CC publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 1 de 31 de mayo del 2017)	**Proyecto de ley**
Art. 137.- Apremio personal en materia de alimentos.- En caso de que el alimentante <u>incumpla el pago de dos o más pensiones alimenticias</u> sean o no sucesivas, la o el juzgador a petición de parte, previa constatación del incumplimiento del pago pecuniario o no pecuniario, dispondrá la prohibición de salida del país y convocará a audiencia que deberá realizarse en un término de diez días conforme a este artículo. La audiencia tendrá por objeto determinar las medidas de apremio aplicables de acuerdo a las circunstancias del alimentante que no le permitieron cumplir con el pago de sus obligaciones, por lo que no se discutirá sobre el monto de las pensiones adeudadas u otros aspectos que no tengan que ver con su objeto. Si el alimentante no compareciere a la audiencia, la o el juzgador aplicará el régimen de apremio personal total. Si el alimentante no demostrare de manera justificada su incapacidad de cumplir con el pago de las pensiones adeudadas a causa de no tener actividad laboral ni recursos económicos; o, ser persona discapacitada, padecer una enfermedad catastrófica o de alta complejidad que le impidan el ejercicio de actividades laborales, la o el juzgador dispondrá el apremio total hasta por treinta días; los apremios reales que sean necesarios; prohibición de salida del país; y, el pago por parte de los obligados subsidiarios. En caso de reincidencia el apremio personal total se extenderá por sesenta días más y hasta un máximo de ciento ochenta días. En el caso que el alimentante demostrare de manera justificada su incapacidad de cumplir con sus obligaciones, la o el juzgador aprobará una propuesta del alimentante en torno a su compromiso de pago para cancelar lo adeudado, precautelando siempre los	Artículo. 137.- Apremio personal en materia de alimentos.- Si la o el obligado <u>incumple con el pago de dos o más pensiones de **manutención** y prestación de alimentos,</u> a petición de parte, la o el juzgador con la debida justificación del incumplimiento de la obligación, dispondrá el apremio personal total por treinta días y la prohibición de salida del país. Si el incumplimiento persiste, la o el juzgador dispondrá el apremio personal total hasta por noventa días y de subsistir la situación hasta por ciento ochenta días. Una vez ejecutada la boleta de apremio personal, a petición de la o el obligado, la o el juzgador convocará a audiencia que deberá realizarse en un término no mayor a cinco días, contados desde la presentación de la solicitud, a fin de que se proponga una fórmula de pago para la cesación de la medida. El acuerdo de pago será viable siempre y cuando la o el obligado pague de manera inmediata al menos el veinticinco por ciento del monto adeudado. De considerarlo necesario o de no aprobar el acuerdo, en la misma audiencia la o el juzgador podrá disponer el apremio total o parcial, los apremios reales que sean necesarios, prohibición de salida del país y el pago por parte de los obligados subsidiarios. Si se verifica el incumplimiento del acuerdo de pago, la o el juzgador a petición de parte,

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

derechos del alimentado. En caso de incumplimiento del compromiso de pago, el juzgador dispondrá el apremio parcial, los apremios reales que correspondan y el cumplimiento del pago por parte de los obligados subsidiarios. De ser necesario, el juez dispondrá de manera motivada el uso de dispositivo de vigilancia electrónica. El apremio personal parcial consistirá en la privación de la libertad entre las veintidós horas de cada día hasta las seis horas del día siguiente por treinta días, salvo que el alimentante demostrare que realiza actividades económicas o laborales en el horario señalado, en cuyo caso el juzgador determinará el horario aplicable que deberá ser de ocho horas. En los casos de reincidencia en el incumplimiento del pago o incumplimiento del apremio personal parcial la o el juzgador ordenará el apremio total. En la misma resolución en la que se ordene el apremio personal parcial o total, la o el juzgador ordenará el allanamiento del lugar en el que se encuentre el deudor; así también, en los casos en los que se dicte el uso de dispositivo de vigilancia electrónica, dispondrá su instalación a las entidades competentes. Previo a disponer la libertad de la o el alimentante, la o el juzgador requerirá la liquidación de la totalidad de lo adeudado y receptará el pago en efectivo, cheque certificado o mediante la verificación de los documentos que justifiquen el pago. Pagada la totalidad de la obligación, la o el juzgador dispondrá su libertad inmediata y de ser el caso, el retiro del dispositivo de vigilancia electrónica por las entidades competentes. Similar procedimiento se cumplirá cuando la o el obligado haya dejado de pagar dos o más obligaciones asumidas mediante acuerdos conciliatorios. No cabe apremio personal en contra de las o los obligados subsidiarios ni garantes; o, en contra de personas discapacitadas o que padezcan una enfermedad catastrófica o de alta complejidad que le impidan el ejercicio de actividades laborales.	sin necesidad de convocar a audiencia, ordenará el apremio total y demás medidas de carácter real. Ejecutada la boleta de apremio personal a la que se refiere el párrafo anterior, a petición de la o el obligado, la o el juzgador convocará a audiencia en el término máximo de cinco días, con el único fin de determinar si el apremio es total o parcial. El apremio total, consiste en la privación de libertad de manera permanente del obligado. El apremio parcial, consiste en la privación de libertad durante al menos ocho horas al día, en el horario en el que disponga la o el juez, en función de las actividades laborales o de estudios, que desempeñe la o el obligado. No cabe apremio personal en contra de las o los obligados subsidiarios ni garantes. Será competente para conocer la solicitud de apremio personal y sustanciar el proceso previsto en este artículo, la o el juzgador que prevenga la competencia de acuerdo con la ley.

Elaboración: Corte Constitucional

119. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma al artículo 137 del COGEP, sobre la ampliación del apremio personal a "pensiones de manutención", no es concordante con el artículo 66 número 29 letra c) de la Constitución que dispone que *"ninguna persona pueda ser privada de su libertad por deudas...excepto el caso de pensiones alimenticias"*, es decir, circunscribe su aplicación a este caso. Es necesario enfatizar que la jurisprudencia constitucional contenida en la Sentencia No. 012-17-SIN-CC de 10 de mayo de 2017 publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 1 de 31 de mayo del 2017, que establece el texto vigente del artículo 137 del COGEP, no se incluye referencia alguna en el inciso primero a las indicadas "pensiones de manutención", sino que se refiere únicamente a las "pensiones alimenticias". Esta extensión del apremio personal a las "pensiones de manutención", que es distinta a las "pensiones alimenticias", invade el contenido fundamental del artículo 66 número 29 letra c) de la Constitución, que se refiere exclusivamente a "*el caso de pensiones alimenticias*" sin contribuir además a la seguridad jurídica según el artículo 82 de la

Norma Suprema. Cuando se trata de restringir o anular derechos, como es el caso del apremio personal, la interpretación debe ser restrictiva, y no se puede ampliar a otras materias no previstas en la Constitución, pudiéndose considerar incluso una medida regresiva en cuando al derecho de libertad.

120. Adicionalmente, en la reforma no se ha recogido los parámetros de la Sentencia No. 012-17-SIN-CC, no se da una optimización de principios como lo ordena el Art. 84 de la Constitución y el artículo 2 número 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. La doctrina constitucional sobre este ejercicio hermenéutico expone: *"Los bienes constitucionalmente protegidos deben ser coordinados de tal modo que conserven su entidad. Allí donde se produce colisiones no se debe, a través de una precipitada ponderación de bienes, realizar uno a costa de otro. Por el contrario, el principio de la unidad de la Constitución exige una labor de optimización, es preciso establecer los límites de los bienes enfrentados a fin de que alcancen una efectividad óptima".*[8]

121. En consecuencia, procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma del artículo 137 del COGEP, en cuanto a la frase "*de manutención*" que debe eliminarse del primer inciso de esta disposición. Adicionalmente, esta Corte dispone que el Legislativo acate todos los criterios de la Sentencia No. 012-17-SIN-CC de 10 de mayo de 2017, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 1 de 31 de mayo del 2017, que no han sido recogidos de manera íntegra en el texto de la reforma.

3.3.15. Artículo 19 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 146 del COGEP, sobre el cumplimiento de requisitos de la demanda, su calificación luego de haber sido aclarada o completada y la posibilidad de apelación de la providencia de archivo.

122. El Ejecutivo establece que el conceder el recurso apelación de la decisión de no calificar la demanda es improcedente, dado que aún no existe un juicio, que no le corresponde al juez calificar los ítems de la demanda, sino solo el cumplimiento de los requisitos formales, razón por la cual la reforma contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

123. El Legislativo establece que la reforma subsana una situación procesal que ha dejado en indefensión a los litigantes, al archivarse las demandas propuestas, sin motivación alguna, incluso cuando ya han sido completadas, y que el agregar el recurso de apelación de la providencia que ordena el archivo de la demanda garantiza el acceso a la justicia.

124. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma planteada a fin de que el juzgador señale los defectos en los que ha incurrido el accionante, al disponer que se aclare o complete la demanda, y que no podrá ordenar el archivo de la demanda cuando se haya dado cumplimiento a la orden judicial de que se la complete o aclare dentro del término legal, cuenta con concordancia con el acceso a la justicia garantizado por la tutela judicial efectiva contemplada en el artículo 75 de la Constitución, sin afectar el principio de igualdad procesal y el de ser juzgado por un juez imparcial contemplados como garantías del debido proceso en el artículo 76 número 7 letras c) y k) de la Constitución, ya que con la misma oportunidad cuenta el demandado para completar su contestación a la demanda, como se analizará a continuación. En relación a la improcedencia de incorporar un recurso de apelación en contra del auto que ordena el archivo de la demanda, no constituye un tema de relevancia constitucional y entra en la esfera de la libre configuración del Legislador.

125. En definitiva, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 146 del COGEP, pudiendo legalmente regularse este ámbito procedimental.

[8] Iván Vila Casado, "Nuevo Derecho Constitucional: antecedentes y fundamentos", Bogotá, Ediciones Jurídica Gustavo Ibáñez, 2002, p. 359-360.

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

3.3.16. Artículo 22 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 151 inciso tercero del COGEP, en cuanto establece que la reforma de las excepciones se puede presentar hasta antes de la providencia que convoca a la audiencia preliminar o única.

126. El Ejecutivo establece que la contestación a la demanda debe ser oportuna y reformularse hasta antes de la realización de la audiencia preliminar, como se le permite al actor para reformar la demanda, por lo que la reforma contraviene los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

127. El Legislativo establece que la propuesta busca evitar las reformas de las excepciones a última hora, en respeto al principio de igualdad de las partes, a fin de que éstas cuenten con el tiempo y los medios idóneos para preparar su defensa.

128. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma permite a las dos partes comparecer con conocimiento de lo que será objeto de discusión para trabar la litis, antes de que el juez convoque a audiencia, en función del principio dispositivo que rige al sistema procesal según el artículo 168 número 6 de la Norma Suprema, pudiendo contar con el tiempo y medios adecuados para preparar su defensa, como ordena el artículo 76 número 7 letra b) de la Constitución y preservando el principio de contradicción que se desarrollará en la audiencia conforme el artículo 76 número 7 letra d) de la Constitución.

129. En suma, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, <u>no procede la objeción por inconstitucionalidad</u> a la reforma al artículo 151 inciso tercero del COGEP, siendo este aspecto procesal configurable legalmente.

3.3.17. Artículo 25 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 156 inciso segundo del COGEP, sobre la calificación de la contestación a la demanda y la reconvención cuando sea aclarada o completada.

130. El Ejecutivo establece que al juez no le corresponde pronunciarse sobre los requisitos de la contestación a la demanda o reconvención, como ocurre de igual forma con los requisitos de la demanda, por lo que la reforma contraviene los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

131. El Legislativo establece que la propuesta efectiviza el respeto a las garantías del debido proceso, en el derecho a la defensa, para que se pueda conocer motivadamente las razones por las cuales dentro de los procesos se deniega las contestaciones a la demanda, cuando ya han sido aclaradas o completadas.

132. Esta Corte Constitucional aprecia que el permitirse al demandado poder aclarar o ampliar su contestación a la demanda o reconvención, de acuerdo al criterio jurisdiccional que el juzgador realice de esta figura, posibilita el ejercicio de la defensa y contradicción contempladas como garantías del debido proceso en el artículo 76 número 7 letras a) y h) de la Constitución, y responde al principio de igualdad procesal y el de ser juzgado por un juez imparcial, ya que con la misma oportunidad cuenta el actor para aclarar o completar su demanda, de conformidad con las garantías del debido proceso contempladas en el artículo 76 número 7 letras c) y k) de la Norma Suprema.

133. En tal virtud, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, <u>no procede la objeción por inconstitucionalidad</u> a la reforma al artículo 156 inciso segundo del COGEP, tratándose de una cuestión de procedimiento regulable por ley.

3.3.18. Artículo 33 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 336 del COGEP, en cuanto a la procedencia del retiro de la demanda sin resolver su calificación.

134. El Ejecutivo establece que con la reforma se permitiría el abuso del derecho y la deslealtad procesal, ya que los demandantes retirarían sus demandas sin más, y además ya se contempla la competencia por prevención para estos casos, por lo que la reforma contraviene los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

135. El Legislativo establece que la propuesta se refiere a la figura del retiro de la demanda como expresión del accionante, razón por la cual que se la califique primero, si éste desea retirarla, resulta innecesario y sin sustento.

136. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma que permite que el juez, frente al pedido del accionante del retiro de su demanda, ordene el mismo, sin calificarla, se sujeta a los principios de celeridad y de economía procesal contemplados en los artículos 75 y 169 de la Constitución, al permitir que la causa no se prolongue de forma innecesaria, no procediendo que se califique si cumplía o no los requisitos, ya que si la parte expresa su voluntad de retirar la demanda, el juez no está obligado a analizar estos elementos, respetando la autonomía de la voluntad conforme al artículo 66 número 29 letra d) de la Norma Suprema.

137. En conclusión, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 336 del COGEP.

3.3.19. Artículo 35 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 247 del COGEP, en cuanto reconfigura la improcedencia del abandono en ciertas causas.

138. El Ejecutivo establece que la reforma, en particular, al eliminar la improcedencia del abandono en acciones iniciadas por el Estado, en las que está involucrado el interés general, contraviene los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

139. El Legislativo establece que la reforma garantiza que todas las partes que figuran en el proceso, tengan los mismos derechos y obligaciones; por ello se incluyó algunas causas en las que se justifica la improcedencia del abandono; y, se excluyó de la imposibilidad de declarar el abandono en las causas en la que el Estado es parte, con fundamento en que las entidades públicas deben litigar en igualdad de condiciones con el particular.

140. Esta Corte Constitucional aprecia que esta reforma que reestructura las causas en las que no procede el abandono, deriva de la armonización y optimización de los principios sobre la tutela judicial efectiva y el principio dispositivo del sistema procesal contemplados en los artículos 75 y 168 número 6 de la Constitución, contando con razonabilidad, como un principio al que debe sujetarse la labor parlamentaria en la creación de las leyes. El autor Osvaldo Alfredo Gozaíni sobre la necesidad de que una ley sea razonable expone que: *"se procura no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto"*. [9]

141. Es así que esta Corte Constitucional considera que de conformidad con el artículo 84 de la Constitución, en la reforma se han determinado las reglas procedimentales de improcedencia del abandono en aquellas causas que denotan una justificación razonable, sin contrariar principios constitucionales. En tal sentido la Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia No. T-322 de 1996 estima que: "*La razonabilidad hace relación a que un juicio está conforme con la prudencia, la justicia y la equidad que rigen para el caso concreto, es decir, implica una coherencia externa con*

[9] Osvaldo Alfredo Gozaíni. "El Debido Proceso", Buenos Aires, Editorial Rubinzal Culzoni, 2004, p. 21.

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

los supuestos fácticos. La razonabilidad supera la tradicional racionalidad porque ésta exige una coherencia interna, una lógica formal. En lo razonable, si la coherencia es externa, cobra fuerza la relación con lo constitucionalmente admisible, con la finalidad de la norma"[10].

142. En esta línea esta Corte Constitucional estima que desde el método teleológico previsto en el artículo 3 número 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece que *"Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo"*, se desprende que la razón para legislar, la *ratio legis* de esta reconfiguración de las causas en las que no procede el abandono, en específico en la inclusión de nuevos procesos, como es el caso de las causas en las que estén involucrados los derechos de adultos mayores y de las personas con discapacidad, los derechos laborales de los trabajadores, los procesos de carácter voluntario y las acciones contenciosas administrativas subjetivas, dado que contienen intereses constitucionalmente relevantes, derivados de las relaciones jurídicas generalmente "asimétricas" de las que surgen estos conflictos y controversias, se encuentra justificado; y, en tal sentido también la exclusión de la improcedencia del abandono en los procesos iniciados por el Estado, que no justifica esta situación desde la materialidad de su ejercicio del *ius imperium*.

143. En consecuencia, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 247 del COGEP, pudiendo legalmente configurarse este aspecto procesal.

3.3.20. Artículo 36 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 248 inciso segundo del COGEP, sobre la imposibilidad de declarar el abandono cuando se ha realizado algún acto o presentado alguna petición procesal.

144. El Ejecutivo establece que esta reforma afecta a la cosa juzgada y contraviene el derecho al debido proceso contemplado en el artículo 76 de la Constitución.

145. El Legislativo establece que los efectos del abandono son excesivamente gravosos y por ello su declaratoria debe estar debidamente sustentada, sin que consten del proceso pedidos pendientes.

146. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma asegura el derecho de las partes procesales a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 75 de la Constitución, ya que los operadores de justicia deben resolver todos los asuntos que las partes pongan en su conocimiento, siendo inadmisible e improcedente castigarlas por un incumplimiento del juzgador, al no resolver éste los escritos que pretendan la prosecución de las causa que constan del expediente, y además cuando no aprecia que se han practicado los actos procesales que impiden declarar el abandono.

147. En suma, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 248 del COGEP, pudiendo este aspecto procedimental normarse en la ley.

3.3.21. Artículo 37 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 249 del COGEP, sobre la posibilidad de que declarado el abandono se pueda presentar nueva demanda en el plazo de 6 meses contados a partir del auto que lo declaró.

148. El Ejecutivo establece que la posibilidad de presentarse una nueva demanda aun cuando se ha declarado el abandono afecta la buena fe, cosa juzgada y lealtad procesal, así como contraviene los derechos al debido proceso, y la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

---

[10] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. T-322/1996 de 23 de julio de 1996, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. p. 29-30, en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/T-322-96.htm

149. El Legislativo establece que el efecto del abandono, en cuanto no se puede volver a presentar la demanda es excesivamente gravoso, debiendo reformarse, ya que constituye una grave limitación al derecho a la tutela judicial efectiva, al impedir que el derecho sustantivo reclamado no pueda ser exigible en el futuro.

150. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que la reforma asegura la tutela judicial efectiva, y que no hay razón para sostener que una vez declarado el abandono es constitucional no poder volver a proponer la demanda, lo contrario no poder hacerlo, atenta directamente contra el derecho de acceso a la justicia.

151. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma al establecer una oportunidad para que el demandante presente nuevamente su demanda en el plazo de 6 meses, si se ha declarado el abandono en primera instancia por primera vez, impidiéndole hacerlo si se declara el abandono en una segunda ocasión, ratifica el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución.

152. En esta línea la Corte Constitucional considera que si bien el abandono extingue la instancia por inactividad procesal, no extingue el derecho de acción, por ello podría ser planteada en una segunda ocasión como establece la reforma, esto sin perjuicio de la prescripción. Es así que el abandono no necesariamente se puede equiparar en sus efectos al desistimiento, ni a la prescripción de las causas, figuras éstas en las que no se puede volver a demandar, porque ha existido una manifestación expresa de desistir y por el cumplimiento del plazo establecido en la ley para interponer una acción.

153. Es así que la Corte Constitucional estima que la reforma coadyuva a la seguridad jurídica, estableciendo el alcance y efectos de esta institución del derecho procesal, como es el abandono, asunto que como parte de la regulación sobre las formas de terminación de los procesos, corresponde al Legislador dentro del marco constitucional.

154. En tal virtud, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 248 del COGEP, siendo una regulación procedimental legalmente configurable.

3.3.22. Artículo 38 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 256 del COGEP, en cuanto reconfigura la situación de que las sentencias desfavorables al Estado aun cuando no sean apeladas se eleven en consulta obligatoria.

155. El Ejecutivo establece que la eliminación de esta consulta obligatoria contraviene al interés general precautelado por el Estado, cuyas actividades no pueden paralizarse, estando justificada esta consulta cuando es adversa al sector público, por lo que la reforma contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

156. El Legislativo establece que la reforma previene que la negligencia de los abogados que patrocinan al Estado no termine por beneficiarlo, ya que las sentencias adversas al sector público que se elevan en consulta obligatoria, colocan en desigualdad al administrado, razón por la cual la reforma establece herramientas que permitan el goce efectivo de los derechos del ciudadano frente a la administración y le garantice la seguridad jurídica.

157. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que no existe razón constitucional ni legal alguna para consagrar privilegios a favor del Estado o sus instituciones, al contrario el proceso es el espacio en el que las partes deben actuar en irrestricto plano de igualdad, las consultas han sido desechados de los Códigos modernos y son recursos, pues la esencia de éstos es que alguien los deduzca.

158. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma al eliminar la posibilidad de que las sentencias adversas a las entidades públicas ante el juez *ad-quo* se eleven a consulta obligatoria ante el juzgador *ad-quem*, aunque no hayan interpuesto apelación, tiene concordancia con el principio de igualdad

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

procesal, ya que cualquiera que sea la parte en un proceso, si no interpone un recurso, la ley no necesariamente debe proveerlo por ella, conforme la garantía del debido proceso establecida en el artículo 76 número 7 letra c) de la Constitución que asegura participar en una causa judicial "en igualdad de condiciones", y al principio dispositivo establecido en el artículo 168 número 6 de la Norma Suprema, produciendo la reforma un desarrollo más favorable al respecto.

159. En conclusión, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 256 del COGEP, pudiendo la ley configurar este aspecto procedimental.

3.3.23. Artículo 43 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 270 del COGEP, para dar lugar a la aclaración y ampliación del recurso de casación y su traslado a la contraparte.

160. El Ejecutivo establece que al Conjuez de la Corte Nacional de Justicia no le corresponde ordenar que se aclare o complete el recurso de casación dada su naturaleza formal y extraordinaria, por lo que la reforma al permitir que exista esta figura incide en un anticipo de criterio judicial, lo que contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

161. El Legislativo establece que la naturaleza de recurso extraordinario de alta técnica jurídica y formalidad de la casación no significa que deba sacrificarse el acceso a la justicia por la omisión de meras formalidades conforme al artículo 169 de la Constitución, y que la reforma al permitir que el recurrente lo aclare o complete para subsanar el incumplimiento de la estructura formal de este recurso, posibilita evitar su archivo que ha sido frecuente en la práctica judicial; además que con la propuesta se permite la contestación dentro del recurso de casación, garantizando el principio de contradicción consagrado en el artículo 168 numeral 6 de la Constitución.

162. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal con relación a la reforma sobre la posibilidad de la aclarar y completar el recurso de casación expone que la redacción de la reforma tiene deficiencia de técnica legislativa, que era mejor la previsión de la anterior Ley de Casación en cuanto era un tribunal y no solo un conjuez el encargado de la admisión con posibilidad de interponer un recurso de hecho ante la Sala, no obstante el permitirse al recurrente aclarar o completar el recurso coadyuvaría a su admisión, debiendo estarse a la interpretación más favorable al derecho de impugnación.

163. Esta Corte Constitucional aprecia que el recurso de casación es una institución procesal que es aplicada por parte de la Función Judicial del Estado, la misma que se sujeta al artículo 172 de la Constitución que determina que: *"Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia"*. Es así que esta reforma agrega un mecanismo que podría encuadrarse dentro del concepto general de "remedios horizontales", como es el permitir que de forma diligente el Conjuez de la Corte Nacional de Justicia, cuando estime pertinente, conforme al criterio jurisdiccional del juzgador, disponga que se aclare o complete el recurso de casación, por lo que esta inclusión y la de correr traslado a la contraparte de la admisión, no implica una transgresión específica a los derechos o disposiciones constitucionales, en tanto el Legislador se encuentra en potestad de modificar la regulación de los requisitos que sean necesarios para ejercer las acciones y los derechos de conformidad con el artículo 11 número 3 inciso tercero de la Norma Suprema.

164. En consecuencia, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 270 del COGEP, tratándose de una cuestión procesal regulable por la ley.

3.3.24. Artículo 44 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de

Procesos que reforma al artículo 273 número 3 del COGEP en cuanto a la causal del recurso de casación relativa a las normas de valoración de la prueba y la emisión de la sentencia de mérito.

165. El Ejecutivo establece que el recurso de casación es extraordinario, no procediendo en todos los casos, razón por la cual la reforma al permitir un recurso de casación que valore la prueba, afecta su carácter excepcional y contraviene el derecho a la seguridad jurídica contemplada en el artículo 82 de la Constitución.

166. En la audiencia desarrollada en este caso, el abogado Asesor de la Presidencia de la República expuso que con esta reforma, el recurso de casación, retornaría a la anterior tercera instancia en la que procedía la revisión de la prueba.

167. El abogado que compareció por parte de la Asamblea Nacional a la audiencia desarrollada en este caso, expuso que la reforma precisa aspectos que permitan superar la actual situación en cuanto a que de 30 interposiciones del recurso de casación solo se admite una.

168. El Legislativo establece que la reforma evita interpretaciones respecto a la admisibilidad y aceptación del recurso de casación, cuando se interpone por la causal tercera del artículo 273 del COGEP, relativa a las normas de valoración de la prueba, para que tanto el Conjuez de la Corte Nacional de Justicia que lo califica, así como la Sala Especializada que lo conoce y resuelve, procedan conforme a derecho.

169. Esta Corte Constitucional en la línea expuesta anteriormente aprecia que la tradición jurídica en nuestro sistema procesal ha determinado que el recurso de casación es extraordinario, estricto, formal, riguroso, que opera por las causales taxativas, estableciéndolo como el medio de impugnación de corrección jurídica en el ámbito de la legalidad sin que pueda valorar la prueba por corresponder a la facultad privativa de las instancias previas. Esto sin embargo, no impide que conservándose la esencia de esta especial impugnación que se constituye en el cierre dentro de la justicia ordinaria, evolucione dentro del marco constitucional del derecho a recurrir y de la tutela judicial efectiva, sin afectar a la seguridad jurídica, desde un enfoque nomodinámico.

170. Es así que la Corte Constitucional evidencia que esta regulación de la posibilidad de que la casación corrija las normas relativas a la valoración de la prueba, que ya se encuentra prevista, como causal cuarta del artículo 268 del COGEP, y que esta reforma al artículo 273 número 3, complementa con la precisión de que de casarse la sentencia venida en grado, corresponde la emisión de la sentencia de mérito valorando correctamente la prueba que obra de autos, cuenta como antecedente a la emisión de la Resolución No. 07-2017 de la Corte Nacional de Justicia publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 1006 de 17 de mayo de 2017, cuyo artículo 4 dispone: "*Casada la sentencia en aplicación del numeral 3 del artículo 273 del COGEP, los jueces y juezas del tribunal de la Sala Especializada de Casación correspondiente, verificada la ocurrencia del vicio, dictarán una nueva sentencia 'en mérito de los autos', corrigiendo el error de derecho y reemplazando los fundamentos jurídicos errados por los adecuados, según corresponda*" ;y, en el artículo 6 establece: "*Para efecto de la presente resolución se entenderá que la interpretación legal correcta de la expresión técnica 'en mérito de los autos' abarca el análisis de la demanda, contestación, excepciones y la valoración de la prueba*". Es decir el propio órgano jurisdiccional que aplica la ley, ha planteado esta operación que es recogida en la reforma.

171. Esta Corte Constitucional considera que la reforma permite que en la práctica del sistema procesal, tanto los usuarios del sistema judicial, como los operadores de justicia, intensifiquen sus destrezas de argumentación y fundamentación, para mejorar en su conjunto la interposición, admisión y aceptación del recurso de casación por la causal relativa a las normas de valoración de la prueba, coadyuvando a incrementar la calidad de la cultura jurídica del sistema judicial. Es así que en el mismo sentido expuesto anteriormente, se denota el recurso de casación es una institución procesal de origen legislativo y que es aplicada por parte de la Función Judicial del Estado, que actúa de conformidad con la jurisdicción y competencia que emana de la ley, según establece el artículo 178

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

inciso final de la Constitución que señala: *"La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia"*, de modo que cuando el Legislador efectúa modificaciones internas a los recursos procesales que no se vinculen en forma directa a las garantías del debido proceso, es un asunto que corresponde a la órbita del derecho adjetivo legislativo procesal.

172. En tal virtud, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 273 número 3 del COGEP, tratándose de una regulación procesal configurable legalmente.

3.3.25. Artículo 45 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que luego del Art. 283 inciso final del COGEP, incorpora la tramitación del recurso de apelación una vez admitido el recurso de hecho.

173. El Ejecutivo establece que con esta reforma todo recurso de hecho daría paso a la apelación previa, cuando este recurso procede sólo cuando ha sido indebidamente denegado el primero, y no en todos los casos, lo que afecta a la cosa juzgada, y contraviene los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

174. El Legislativo establece que la propuesta se relaciona directamente con los principios del debido proceso y garantías del derecho a la defensa para que el accionante pueda conocer motivadamente las razones por las cuales, dentro de los procesos, se deniega sus recursos.

175. Esta Corte Constitucional aprecia que una vez admitido y aceptado el recurso de hecho, su consecuencia es que se pase a resolver sobre el recurso originalmente denegado, con lo que se asegura la garantía del debido proceso contemplada en el artículo 76 número 7 letra m) de la Constitución sobre el derecho de las personas *a "Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos"*. Es decir, esta reforma no trasgrede garantía alguna del debido proceso, en tanto se reitera que la regulación de los mecanismos de impugnación, es de configuración legal y no implica per se una afectación a derechos constitucionales, a no ser que se demuestre lo contrario, esto es que ha trascendido al ámbito constitucional.

176. En tal virtud, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 283 inciso final del COGEP, pudiendo este ámbito procedimental ser regulado en la ley.

3.3.26. Artículo 46 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que luego del Art. 288 del COGEP, incorpora un acápite con tres artículos mediante los que se introduce el recurso de revisión en contra de sentencias ejecutoriadas en materia no penal.

177. El Ejecutivo establece que los derechos no pueden permanecer en estado de no resolución al contemplarse 10 años para interponer el recurso de revisión, con lo que se dilata la certeza sobre la solución de las causas, que para ello ya se encuentra prevista la acción de nulidad de sentencia ejecutoriada, y que la pretensión de reparación integral en un recurso de revisión es extraña a la naturaleza de estas medidas que solo aplica en casos de responsabilidad objetiva estatal, derechos y garantías y materia ambiental, por lo que la reforma contraviene la cosa juzgada, el debido, proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

178. En la audiencia desarrollada en este caso el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, subrogante, expuso que la incorporación del recurso de revisión afecta la tutela judicial efectiva integrada por tres fases: el acceso, la obtención y la ejecución del fallo, específicamente en estos dos últimos elementos. Dice que no resulta procedente instaurar este nuevo medio de impugnación ya que el sistema procesal ecuatoriano prevé el derecho a recurrir y el doble conforme según el artículo 76 de la Constitución, que está ampliamente amparado en el ordenamiento jurídico,

por ejemplo una de las causales del recurso de revisión relativa a la prueba nueva, ya se plantea en el recurso de apelación, siendo improcedente que se incorpore un recurso de revisión con 10 años para interponerlo, afectando a la fuerza coercitiva del aparato de justicia que se pierde cuando existe un proceso sin terminación, tanto más que el recurso de revisión sólo procede en materia penal por la naturaleza propia de esta materia.

179. El Director General de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado expuso que la incorporación del recurso de revisión vulnera el alcance de la tutela judicial efectiva contemplada en el artículo 75 de la Constitución, por cuanto no existe certeza de la sentencia, generándose una denegación de justicia e inseguridad jurídica al no contarse con la confianza y eficacia en el acceso, la debida diligencia y la ejecución del sistema de administración de justicia.

180. El Delegado de las entidades relacionadas con la defensa de la Amazonía expuso que con la reforma se dejaría en suspenso por 10 años la ejecución de una sentencia atentando a los artículos 75 y 169 de la Norma Suprema.

181. El abogado que compareció a la audiencia por la Asamblea Nacional expuso que el recurso de revisión es una institución mundial, que no afecta la cosa juzgada, y que en todo caso de así hacerlo, lo hace por justicia.

182. El Legislativo establece que el recurso de revisión, no es exclusivo en materia penal, por lo que la reforma al establecerlo para materias no penales, permite acceder de manera plena al derecho a recurrir como garantía del debido proceso establecida en el artículo 76 número 7 letra m) de la Constitución.

183. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal aboga por la incorporación del recurso de revisión en materias no penales, que se ha ido implementado en las legislaciones de Iberoamérica, en el Código General del Proceso colombiano (artículos 354-360), el Código General del Proceso uruguayo (artículos 283-285), el Código de Procedimiento Civil de Chile (artículos 810-816), el Código Procesal Civil de Costa Rica (artículos 619-628), la Ley de Enjuiciamiento Civil de España (artículos 508-516). No obstante deja constancia expresa de lo siguiente: *"La propuesta de la Asamblea no contempla una fase de calificación del recurso de revisión. Este es un error grave que sí podría provocar un abuso en la proposición del recurso y atenta contra el principio constitucional de economía procesal contemplado en el artículo 169 de la norma fundamental. En consecuencia se sugiere modular la ley reformatoria en este aspecto (...) la introducción del recurso de revisión no es, per se inconstitucional... Pero dejar abierta la posibilidad del recurso por el lapso de tiempo que propone la ley reformatoria, podría eventualmente lesionar el derecho a la seguridad jurídica para quien resulta vencedor en el proceso judicial. No se trata, nuevamente, de una cuestión relativa al posible abuso del recurso, sino de modular la propuesta del órgano legislativo".*

184. El texto de la reforma dice:

Causales y plazo	Trámite y efecto
Art.- 288.2.- Causales.- El recurso de revisión se podrá proponer exclusivamente por cualquiera de las siguientes causas: 1. Por el aparecimiento de nueva prueba que determina que la sentencia no se adecuó a la realidad fáctica sino que se fundó en hechos inverosímiles, siempre y cuando dicha condición se encuentre judicializada al momento de presentación del recurso; 2. Por ser la sentencia ejecutoriada, el	**Art.- 288.3.- Trámite.-** El recurso se lo interpondrá ante el juez o tribunal de primera instancia, el mismo que sin análisis alguno pondrá el recurso en conocimiento de la Corte Nacional de Justicia. En el escrito en que se interponga el recurso de revisión se deberá señalar la causal por la que se propone y de ser el caso, anunciará la prueba en la que se funda su recurso. La parte recurrente siempre podrá obtener acceso judicial a la prueba. Recibido el recurso en la sala correspondiente de la Corte Nacional de Justicia, éste de haberse solicitado, dispondrá el acceso judicial a la prueba y fijará dentro de un término que supere los 30 días, el día y la hora en que tendrá lugar la

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

resultado de fraude procesal o prevaricato o cohecho declarados judicialmente por la vía penal; 3. Por haberse dictado la sentencia con fundamento en testimonios, documentos o informes periciales que hayan sido declarados falsos o dolosos en sentencia ejecutoriada dictada en otro proceso judicial en sede nacional. **Art.- 288.1.-** El recurso de revisión procederá contra sentencias ejecutoriadas. El recurso de revisión se lo podrá interponer hasta 10 años después de que se ejecutorió la sentencia contra la cual se recurre. No podrá interponerse recurso de revisión en contra de sentencias ejecutoriadas relativas al estado civil de las personas o que recaigan sobre la nulidad de matrimonio cuando una o ambas partes hayan contraído matrimonio con otra persona con posterioridad a la sentencia.	audiencia de revisión, la misma que se realizará de conformidad con las reglas generales de las audiencias previstas en este Código. De existir, testigos o peritos, éstos serán interrogados y contra interrogados luego del debate inicial. En la sentencia en la que se conceda la revisión, de haberse ejecutado total o parcialmente la sentencia revisada, la Sala señalará la forma en que deba repararse por las consecuencias que haya tenido dicha ejecución. Así mismo, dispondrá las medidas de reparación integral que hayan sido solicitadas por la parte recurrente. Entre las medidas que podrán ordenarse están: 1) Regresar las cosas al estado anterior al que se haya dictado la sentencia revisada; 2) La orden de que las pretensiones rechazadas por la sentencia revisada se ejecuten; 3) Indemnización por los daños materiales o inmateriales provocados por la ejecución de la sentencia revisada que incluirán los gastos incurridos para obtener la sentencia revisada; 4) Las disculpas públicas e implementación de garantías de no repetición. En el caso de que se acepte la revisión por las causales previstas en el numeral 3, en la sentencia obligatoriamente se dispondrá la condena en costas en contra del juez o tribunal que haya dictado la sentencia que se revisa. De la sentencia que se dicte y resuelva el recurso de revisión no podrá interponerse recurso alguno.

Elaboración: Corte Constitucional

185. Esta Corte Constitucional aprecia que la figura del recurso de revisión en materias no penales, no deviene en sí mismo, como institución procesal, en inconstitucional, ya que puede encuadrarse en las posibilidades del derecho a recurrir, como un recurso extraordinario, contemplado en el artículo 76 número 7 letra m) de la Norma Suprema, procediendo en específico al análisis constitucional de tal y como lo ha configurado el Legislador en el presente Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COGEP.

186. Si se ha obtenido una sentencia en materia no penal que ha sido fruto de un fraude o si la realidad de los hechos fueron alterados dolosamente, y éstos fueron determinantes para el resultado de la sentencia, sí existiría vulneración de la tutela judicial efectiva, y no se podría permitir la consagración de una injusticia.

187. En cuanto a las causales propuestas en el artículo 288.2 de la reforma, la Corte observa que en la primera causal, no se exige una sentencia ejecutoriada que demuestre los "hechos inverosímiles", pudiendo por lo tanto, ser una mera denuncia o demanda sin que exista sobre la misma ni siquiera una resolución jurisdiccional. La segunda causal sí exige una sentencia ejecutoriada para verificar el cohecho, fraude procesal o prevaricato. La tercera causal exige una sentencia ejecutoriada que declare la falsedad de los elementos probatorios que fundaron la resolución a revisar. Es decir, estas causales no cuentan con coherencia interna al exigir de distinta forma y modo la operación de este recurso, siendo absolutamente abierta la descripción de la primera causal cuya indeterminación afecta a la seguridad jurídica, al constituir un concepto laxo, en el que pueden encuadrarse cualquier tipo de alegaciones para interponer el recurso de revisión, lo que genera discrecionalidad y subjetividad.

188. Esta Corte Constitucional aprecia que el planteamiento de que el recurso de revisión pueda presentarse dentro de 10 años de ejecutoriada la sentencia resulta exorbitante, ya que ninguna impugnación judicial o recurso previsto en el sistema judicial ecuatoriano cuenta con este plazo de interposición y dista notoriamente de aquellos previstos en la legislación comparada, afectando la seguridad jurídica en cuanto al principio "non bis in ídem". [11]

189. En este sentido, la Corte Constitucional evidencia que el texto que introduce el recurso de revisión en materias no penales, tal y como se encuentra planteado en el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COGEP, no cuenta con apego estricto al marco constitucional, puesto que la configuración de sus causales, en especial la primera genera incertidumbre jurídica sobre su operación. En cuanto a su tramitación, no se regula un procedimiento de calificación del recurso, que junto con el dilatado plazo de 10 años ocasionan falta de certeza jurídica de las decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas protegidas por la tutela judicial efectiva establecida en el artículo 75 de la Constitución, el principio de *cosa juzgada* y del *doble conforme* derivados del "non bis in ídem" y del "derecho a recurrir" consagrados en el artículo 76 número 7 letras j) y m) de la Norma Suprema, y la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la Constitución, no guardando armonía con el principio de "eficacia" que deben consagrar las normas procesales según el artículo 169 de la Norma Suprema.

190. Esta Corte Constitucional estima que un recurso de revisión en materias no penales, debería ser absolutamente extraordinario y caracterizado como tal, así como correctamente regulado, con causales claras y precisas, incorporando un procedimiento que cuente con una fase de calificación del recurso y estableciendo un plazo razonable para su presentación, para que su operación no cause inseguridad jurídica y ocasione el abuso del derecho.

191. Así mismo, esta Corte Constitucional respecto de las consecuencias de la aceptación del recurso de revisión, estima que el Legislador ha sido impreciso en los parámetros de una reparación integral, sin profundizar los elementos de satisfacción y restitución, que doctrinaria y jurisprudencialmente se aplican a este tipo de reparación, y cómo se tratarían en las materias de competencia del COGEP.

192. Para esta Corte Constitucional la reforma de incorporación del recurso de revisión al COGEP, como está presentada, con causales que no cuentan con precisión jurídica, sin contemplarse la calificación del recurso y al establecerse el plazo de 10 años para su interposición, pudiera ser interpretada en el sentido de que una sentencia ejecutoriada, no pueda ser ejecutada en razón de que existe un recurso adicional, el de revisión, implicando una violación a la tutela judicial efectiva, expresada específicamente como una "denegación de justicia", que proscribe el artículo 75 de la Constitución. Es así que en la doctrina y jurisprudencia española se establece que no basta sólo el acceso a la justicia, sino que finalmente se debe efectivizar la protección jurídica dada por el fallo judicial que debe ser cumplido íntegramente[12].

---

[11] En el Código General del Proceso colombiano el artículo 356, se establece el plazo de dos años (http://leyes.co/codigo_general_del_proceso/356.htm);
En el Código General del Proceso uruguayo, en el artículo 285, se establece el plazo de tres años (https://www.impo.com.uy/bases/codigo-general-proceso/15982-1988);
En el Código de Procedimiento Civil de Chile, en su artículo 811, se establece el plazo de un año (https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=22740),
En el Código Procesal Civil de Costa Rica en el artículo 620, se establece un plazo de tres meses (https://www.csv.go.cr/documents/10179/19830/C%C3%B3digo+Procesal+Civil.pdf/971ccf45-d6cf-4064-90f4-013cacc1c703); y,
En la Ley de Enjuiciamiento Civil de España en el artículo 512, se establece un plazo de cinco años (https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323).

[12] Joan Picó i Junoy, Las Garantías Constitucionales del Proceso, en la página 76, cita las sentencias del Tribunal Constitucional español 1/1997, 59/1996, 104/1994, 39/1994, 251/1993, 210/1993, 206/1993, 158/1993, 79/1993, 189/1990, 12/1989, 119/1988, 92/1988, 58/1988, 115/1986, 67/1984, 61/1984, 77/1983, 26/1983, 32/1982, y expone: *"El derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos exige también que el fallo judicial se cumpla en sus propios términos, pues sólo de esta manera el derecho al proceso se hace real y efectivo, y se garantiza el pleno respeto a la paz y seguridad jurídica de quien se vio protegido judicialmente por una sentencia".*

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

193. De nada serviría acceder al sistema judicial, desarrollar un debido proceso, si al final la decisión jurisdiccional ejecutoriada y en firme no puede ser ejecutada, es decir, si no puede cumplir el efecto de la *cosa juzgada* como una consecuencia de la inmutabilidad de la decisión en su efecto directo, produciendo así la definitividad de la certeza jurídica[13]. Es por ello que para la Corte Constitucional esta reforma, tal y como está planteada, incumple con la razonabilidad, ya que impone un tratamiento injustificado para los justiciables que han obtenido una sentencia a su favor que se encuentra en firme y ejecutoriada, lo que es constitucionalmente inadmisible[14].

194. En tal virtud, procede la objeción por inconstitucionalidad a los artículos que introducen el recurso de revisión en el COGEP, puesto que como está planteada la reforma, no cuenta con apego constitucional estricto.

3.3.27. Artículo 48 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 294 número 4 del COGEP, sobre el inicio de la audiencia con la fase de la conciliación aun cuando no se encuentre el abogado defensor de una de las partes.

195. El Ejecutivo establece que esta reforma al contravenir el derecho a la defensa, acarrearía la nulidad del proceso y nuevas demandas por esta violación, por lo que la reforma contraviene los derechos a la defensa y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

196. El Legislativo establece que no se puede perjudicar a la parte procesal que no tuvo responsabilidad porque sí asistió a la audiencia, pero su abogado no, de manera que en ese caso, la audiencia debería iniciarse con la etapa de conciliación.

197. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que la reforma planea que la parte pueda conciliar sin la presencia del abogado defensor solo en la fase de conciliación, sin que se lo haga extensivo a otras fases de la audiencia preliminar, sin que ello contenga un tema de relevancia constitucional.

198. El texto vigente del artículo 294 número 4 del COGEP en comparación con el texto de la reforma planteada, se detalla en el siguiente cuadro:

COGEP	Proyecto de Ley
Art. 294.- Desarrollo. La audiencia preliminar se desarrollará conforme con las siguientes reglas: 4. La o el juzgador, de manera obligatoria, promoverá la conciliación conforme a la ley. De darse la conciliación total, será aprobada en el mismo acto, mediante sentencia que causará ejecutoria.	Agréguese como párrafo segundo del número 4 del artículo 294 el siguiente texto: La o el juzgador podrá promover la conciliación aun cuando alguna de las partes estuviere presente en la audiencia, sin la presencia de su defensa técnica. En tal caso, la audiencia preliminar se iniciará con la fase de conciliación; por el principio

[13] Resolución No. 10-2017 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador publicada en el Suplemento RO No.1006 de 17 de mayo de 2017: "*La cosa juzgada es una naturaleza estrictamente procesal, porque es una consecuencia del proceso y la emanación de la voluntad del Estado manifestada en la ley procesal. Pero sus efectos jurídicos se extienden también indirectamente fuera del proceso y sobre las relaciones jurídicas sustanciales, como una consecuencia de la inmutabilidad de la decisión en su efecto directo, produciendo así la definitividad de la certeza jurídica de aquellas. Ambos son efectos jurídicos de la cosa juzgada (...) La sentencia ejecutoriada surte efectos irrevocables con respecto a las partes que intervinieron en el proceso o de sus sucesores en el derecho (...) la institución de la cosa juzgada es aplicable en todas las materias, pues es parte de la seguridad jurídica, una de las garantías del debido proceso*".

[14] José Ignacio Martínez y Francisco Zúñiga Urbina, "El principio de razonabilidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en "Estudios Constitucionales: Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales de Chile", Año 9, N° 1, 2011, p. 199 – 226, expone: "*El trato desigual por parte del legislador sólo será constitucionalmente legítimo si reúne las condiciones referidas: distintas situaciones de hecho, finalidad, razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad. En otros términos, si el trato desigual tiene una justificación objetiva y razonable. De lo contrario, la introducción en una norma de consecuencias jurídicas diferentes para distintos grupos o individuos, no será constitucionalmente admisible. La justificación objetiva y razonable es, por consiguiente, lo que permite calificar la actuación de legislador como diferenciadora y constitucionalmente justificada, y su ausencia, como arbitraria, gratuita, subjetiva y, por ende, constitucionalmente inadmisible*".

	de inmediación únicamente con las partes. De no conciliarse o de ser parcial, se suspenderá la audiencia una sola vez y se reinstalará dentro del término máximo de diez días para la continuación del trámite.

Elaboración: Corte Constitucional

199. Esta Corte Constitucional como ya se ha analizado en el numeral 3.3.12 de este dictamen, aprecia que esta reforma en cuanto permite que el actor esté presente en la audiencia sin su abogado defensor, y que la misma inicie con la fase de conciliación, contraviene al debido proceso en su garantía establecida en el artículo 76 número 7 letra g) que contempla: *"en procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección"*. Esto al facultar al juez para procurar que las partes concilien sin asesoría técnica de sus defensores, aun cuando las mismas no tengan la formación jurídica necesaria para definir parámetros de acuerdos y analizar todas las consideraciones que forman parte de la controversia en cuestión.

200. En tal virtud procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 294 número 4 del COGEP, por estas razones, ya que invade el debido proceso constitucional material en sus garantías de la proscripción de la indefensión y los principios de contradicción y defensa, razón por la que el Legislador al momento de la reformulación deberá asegurar que todo este texto agregado a manera de inciso segundo de esta disposición, no conste finalmente en la reforma.

3.3.28. Artículo 49 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 304 número 1 del COGEP, respecto que la demanda sólo puede ser planteada en contra de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública con personería jurídica.

201. El Ejecutivo establece que la demanda debe ser entablaba en contra de quien expidió el acto, no necesariamente de contra de la máxima autoridad de la entidad pública, por lo que la reforma contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

202. El Legislativo establece que la reforma pretende delimitar a quien demandar cuando se trata de una entidad pública, es decir la legitimación pasiva, que no se concentra en el autor del acto, sino de la persona jurídica de la que forma parte aquél.

203. El texto vigente del artículo 304 número 1 del COGEP en comparación con el texto de la reforma planteada, se detalla en el siguiente cuadro:

COGEP	Proyecto de Ley
Art. 304.- Legitimación pasiva. La demanda se podrá proponer contra: 1. La autoridad o las instituciones y entidades del sector público de quien provenga el acto o disposición a que se refiere la demanda.	Art. 304.- Legitimación pasiva. La demanda se podrá proponer contra: 1. La máxima autoridad o el representante legal de la institución con personería jurídica de la que provenga el acto o disposición a la que se refiere la demanda.

Elaboración: Corte Constitucional

204. Esta Corte Constitucional aprecia que en la reforma se desvincula de la legitimación pasiva al funcionario de quien deriva el acto administrativo impugnado, dejándola sólo en la máxima autoridad o en el representante legal de la institución del sector público que cuenta por personería jurídica, excluyendo sin razón justificada alguna al servidor autor de los actos u omisiones impugnadas, que es el que primariamente debe responder por sus actuaciones.

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

205. Es así que esta Corte Constitucional considera que la reforma establece una limitación, concretamente al primer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, esto es el derecho de acceso a la justicia, contemplado en el artículo 75 de la Constitución, dado que plantea una dificultad en relación a la determinación de la legitimación pasiva, en los procesos en contra de la administración pública. Es así que esta reforma al eliminar del texto del artículo 304 número 1 del COGEP la referencia expresa a "la autoridad" de quien provine el acto impugnado, elimina sin justificación, una posibilidad más para que el accionante dirija su demanda en contra del funcionario responsable.

206. Esta Corte Constitucional estima que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene como fin sustancial posibilitar la interposición sin mayores obstáculos de las acciones para proteger los derechos e intereses afectados, en el caso por el accionar de la administración pública, de tal modo que el establecimiento de que únicamente pueda ser accionada la máxima autoridad o representante legal del órgano de poder público, es una traba que dificulta el ejercicio de la acción, debiéndose estar al principio *in dubio pro-actione*, de tal modo que puedan ser demandados indistintamente el funcionario de quien emanó el acto, así como la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública con personería jurídica.

207. En tal virtud, procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma del artículo 304 número 1 del COGEP, puesto que invade el contenido fundamental del debido proceso constitucional material en el ejercicio de las acciones, al imponer un trámite improcedente, como es el de dirigir la demanda sólo en contra de la máxima autoridad o representante legal de la institución pública con personería jurídica, por lo que en la reformulación que realice el Legislativo de esta disposición debe asegurar que el administrado pueda demandar tanto a estos personeros, como también al funcionario de quien deriva la actuación impugnada.

3.3.29. Artículo 51 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 308 inciso segundo del COGEP, sobre la admisión de la demanda contencioso administrativa y tributaria cuando ha sido aclarada o completada.

208. El Ejecutivo establece que con esta reforma el juzgador estaría superando la calificación, por un pronunciamiento en cuanto si la demanda está bien o mal planteada, lo que contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

209. El Legislativo establece que la reforma trata de evitar el archivo de las demandas por no haber claridad o precisión en el anuncio de uno o algunos medios probatorios, y la consecuente devolución de la causa en materia contenciosa administrativa y tributaria que son tribunales de única instancia.

210. Esta Corte Constitucional aprecia que la posibilidad de aclarar o completar la interposición del libelo inicial en la jurisdicción contencioso administrativa y tributaria, amplía la eficacia del derecho de acción, no contraviene a la seguridad jurídica ni al debido proceso, sino que por el contrario, brinda el efectivo goce del derecho de la tutela judicial efectiva contemplado en el artículo 75 de la Constitución, ya que permite, una vez cumplidos los requisitos formales de la demanda continuar con el desarrollo del proceso judicial, regulaciones que el Legislador las puede establecer mediante ley según el artículo 11 número 3 de la Norma Suprema.

211. En conclusión, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 308 inciso segundo del COGEP, ya que deriva de la libertad de configuración del Legislador, y establece una norma legal procesal de regulación procedimental.

3.3.30. Artículo 52 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 317 del COGEP, sobre la presentación de la demanda para la suspensión de la coactiva y de la ejecutividad del título de crédito.

212. El Ejecutivo establece que la eliminación de la consignación para suspender la ejecución coactiva con la sola presentación de la demanda permite al juzgador pronunciarse sin que se haya entablado el proceso con la contestación de la demanda, desconociendo además que la ejecución coactiva constituye un acto in extremis para que el deudor cancele sus deudas permitiendo financiar las obras y servicios públicos en función del interés general, por lo que la reforma al permitir que el interés individual prime al general, contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso, la seguridad jurídica y la supremacía constitucional contemplados en los artículos 76, 82 y 425 de la Constitución.

213. En la audiencia desarrollada en este caso, el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, subrogante, expuso que con la reforma sobre la eliminación de la consignación para suspender la coactiva, el Estado no podría cobrar nunca los impuestos.

214. El Subdirector Nacional de Recaudación y Cartera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social expuso que esta reforma afectaría a la finalidad y función del IESS contemplada en los artículos 367 y 368 de la Constitución, que establece como principios del sistema a la solidaridad y eficiencia y como criterio de operación a la sostenibilidad, ya que del total de recaudación mensual que efectúa el IESS por alrededor de USD 700 millones, existe una brecha del 5 % que se cobra con jurisdicción coactiva, que con la reforma no se podría recaudar de forma óptima para prestar los servicios, atentando contra el interés de los afiliados que es a quienes pertenecen los recursos del sistema de seguridad social.

215. El Legislativo establece que el obligar a consignar el valor total para suspender una ejecución coactiva supone una violación flagrante del derecho del procesado para poder acceder a la justicia y por ende para poder defenderse, acorde a los artículos 75 y 76 número 7 de la Constitución; y, que si bien un acto administrativo se presume legítimo, esto no quiere decir que no se pueda interrumpir los efectos del mismo.

216. El texto vigente del artículo 317 del COGEP en comparación con el texto de la reforma planteada, se detalla en el siguiente cuadro:

COGEP	Proyecto de Ley
Art. 317.- Suspensión de la ejecución coactiva. Para que el trámite de las excepciones suspenda la ejecución coactiva, <u>será necesaria la consignación</u> de la cantidad a que asciende la deuda, sus intereses y costas, aun en el caso de que dichas excepciones propuestas versaren sobre falsificación de documentos o sobre prescripción de la acción. Si el deudor no acompaña a su escrito de excepciones la prueba de consignación, no se suspenderá el procedimiento coactivo y el procedimiento de excepciones seguirá de esa forma. La consignación no significa pago. Si el procedimiento que se discuten las excepciones, <u>se suspendieren por treinta días</u> o el actor no presenta ningún escrito o petición durante ese término, antes de la sentencia, de primera o segunda instancia, de los tribunales contencioso administrativo o de casación, el procedimiento <u>terminará a favor de la institución acreedora.</u>	Art. 317.- Suspensión del procedimiento de ejecución coactiva. **<u>Con la presentación de la acción contenciosa se suspende</u>** de hecho la ejecutividad del título de crédito que se haya emitido.

217. Esta Corte Constitucional aprecia que con esta reforma se permite que los títulos de crédito que emitan las entidades públicas, en ejercicio de la ejecución coactiva, sean suspendidos con la sola

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

interposición de una demanda, sin rendir la consignación de la cantidad a la asciende la deuda, sus intereses y costas, como establece la norma actual, que considera que el procedimiento coactivo es especial, con lo que concuerda la doctrina especializada que la justifica por fundarse en títulos de crédito fiscales sujetos a una ejecución y normas especiales, en el cual se establecen regulaciones que priorizan la celeridad y la eficacia en el cobro, dadas las necesidades sociales que son cubiertas con esta recaudación.[15]

218. En esta línea esta Corte Constitucional considera que la abreviación de las formas y la reducción de los actos procesales que integran el procedimiento coactivo, se concreta normativamente en la rendición de la consignación para suspender la ejecución coactiva y en la obligación del coactivado de diligenciar sus excepciones a la coactiva, ya que si no lo impulsa durante 30 días, el procedimiento termina a favor de la entidad pública acreedora, como ordena el artículo 317 del COGEP vigente, que sin embargo es sustituido por un solo inciso en la reforma, dejando por lo tanto, sin regulación a este procedimiento.

219. Esta Corte Constitucional estima que el artículo 227 de la Constitución que determina que *"La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad"*, involucra un principio institucional relevante y trascendente para la administración pública tanto de las entidades, instituciones y organismos del Estado Central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Este postulado institucional asegura la buena marcha de la administración pública, en función de que los servicios públicos cuenten con eficacia y eficiencia, como expresa la doctrina especializada que expone que: *"La eficiencia entraña un plus en relación a la eficacia. Mientras ésta alude, en lo que a la actuación administrativa se refiere, a la idoneidad de los medios que la Administración adopte en aras a la consecución de los fines que le son propios, la eficiencia exige que entre medios igualmente idóneos (eficaces) se opte por aquellos que menores costes genere... ".*[16]

220. En esta línea esta Corte Constitucional evidencia que la naturaleza del procedimiento coactivo o jurisdicción fiscal, es la de efectivizar el cobro de los créditos a favor de las entidades públicas que legalmente pueden ejecutarlos por esta vía, propugnando que dicha recaudación se realice eficazmente, razón por la cual las excepciones a la coactiva propuestas judicialmente, si pretenden la suspensión de la ejecución del procedimiento coactivo, deben precautelar 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, más aun si se considera que con ello se financia el gasto público acorde al artículo 286 de la Constitución que dispone "*Las finanzas públicas, en todos los*

---

[15] Hernando Devis Echandía, "Teoría General del Proceso. Aplicable a toda clase de procesos", Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997, en la página 113 expone: *"Para el cobro de impuestos, multas y en general las deudas fiscales a favor de la nación, los departamentos y los municipios, existe la jurisdicción coactiva, con funcionarios propios que en primera instancia no pertenecen al órgano jurisdiccional y normas especiales. La jurisdicción coactiva conoce privativamente de las ejecuciones con títulos fiscales"*; y, Lino Enrique Palacio, "Manual de Derecho Procesal Civil", Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 2000, en las páginas.753-754, y 767, expone: *"a) Junto al juicio ejecutivo común...las leyes estructuran ejecuciones sujetas a trámites específicos, distintos de los que son propios de aquél, y a las cuales, por ese motivo, cabe calificar de especiales. b) Sobre la base de los tipos de ejecuciones especiales más frecuentes, puede decirse que los objetivos que primordialmente las justifican consisten en fomentar ciertos préstamos con garantías reales y en asegurar la expedita recaudación de la renta pública proveniente de impuestos, tasas y retribuciones de servicios públicos. c) Característica común de todos estos juicios es la mayor celeridad que revisten con relación al juicio ejecutivo común. Fundamentalmente, los factores que configuran tal característica son, por un lado, la abreviación de las formas y la reducción de los actos procesales que los integran, y, por otro el limitado número de excepciones que en ellos son asimilables (...) ejecución especial que tiene por objeto el cobro de los impuestos, patentes, tasas, retribuciones de servicios o mejoras, multas adeudadas a la administración pública, aportes y contribuciones del sistema nacional de previsión social y en general todo crédito adeudado a reparticipaciones públicas nacionales a los cuales la ley les otorgue fuerza ejecutiva"*

[16] Mariano Bacigalupo Saggese; "El factor tiempo en el procedimiento administrativo desde la óptica del derecho comparado, en particular del derecho alemán: Estudios sobre el procedimiento administrativo común de las administraciones públicas"; p. 363-364, citado por Ernesto Ginesta, "Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las administraciones públicas" en "Constitución y justicia constitucional de la República de Costa Rica", p. 2-3 en: http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/PRINCIPIOS%20CONSTITUCIONALES%20DE%20EFICIENCIA,%20EFICACIA%20Y%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%20DE%20LAS%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS.PDF

niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios", es decir se priorizan los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), conforme a la doctrina especializada que conecta el gasto público con el ejercicio de los derechos.[17]

221. Esta Corte Constitucional aprecia que el artículo 317 del COGEP actualmente vigente que determina que se rinda esta consignación en el juicio de excepciones a la coactiva, y la terminación del juicio de excepciones a la coactiva a favor de la entidad pública acreedora si el coactivado no las ha impulsado por 30 días, cuenta con razonabilidad, considerando además que para arribar a la ejecución coactiva, el deudor no ha procedido al pago, pese a que ha contado con oportunidad para dar solución a la deuda. Es decir el procedimiento coactivo, como cualquier otro en el que se determinan derechos y obligaciones, debe someterse al debido proceso contemplado en el artículo 76 de la Constitución; no contando la reforma con concordancia constitucional, toda vez que establece una desregulación de las normas y procedimientos especiales sobre la materia, posibilitando que con la sola presentación de la demanda del juicio de excepciones a la coactiva se suspenda su ejecución, afectando al principio institucional de eficacia de la administración pública contemplado en el artículo 227 de la Constitución, que es el fundamento constitucional de la presunción de legitimidad y ejecutividad de los actos administrativos.

222. En efecto esta Corte Constitucional considera que el ordenamiento jurídico prevé la impugnación de los actos administrativos, en sede administrativa o judicial, de conformidad con el artículo 173 de la Constitución que establece *"Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial"*. Estas instancias administrativa o jurisdiccional deben emitir las resoluciones jurídicas pertinentes respecto de un acto de la administración pública, que se presume legítimo y ejecutivo, hasta cuando no se desvanezca esta presunción por decisión del órgano competente, mas no por la mera interposición de una demanda.[18]

223. En consecuencia, procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 317 del COGEP, en razón de que propone que la sola presentación de la demanda en el juicio de excepciones a la coactiva suspenda el procedimiento coactivo, afectando al principio de eficacia de la administración pública y de financiación del gasto público. En la reformulación que realice el Legislativo de esta disposición, se deberá asegurar los principios establecidos en los artículos 227 y 286 de la Constitución.

3.3.31. Artículo 53 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma al artículo 324 del COGEP sobre la suspensión del acto impugnado con la presentación de la acción contencioso tributaria.

224. El Ejecutivo establece que con esta reforma al no rendirse caución, el juzgador anticipa criterio sin escuchar al demandado, que es una entidad pública que precautela el interés general, por lo que la reforma contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso, la seguridad jurídica y el principio de eficiencia de las administraciones públicas contempladas en los artículos 76, 82 y 227 de la Constitución.

225. En la audiencia desarrollada en este caso, la Procuradora Nacional Jurídica del Servicio de Rentas Internas expuso que en la vía administrativa los contribuyentes ejercen reclamos que llegan hasta el

[17] Luis R. Carranza Torres, "Derecho Tributario: De la Teoría a la Práctica", Editorial Legis, Buenos Aires, 2006, en las paginas 35-40, expone: *"A través del sector de los gastos públicos se trata de lograr una igualdad en el efectivo ejercicio de los derechos... en la doble faz de la actividad financiera: gastos y recursos públicos"*.

[18] María José Rodríguez, "El acto administrativo tributario", Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2004, p. 74, es de la posición de que un acto administrativo se encuentra investido de eficacia y fuerza ejecutiva, pudiendo producir todos sus efectos, sin diferirse su cumplimiento, mientras no sea formalmente declarada su nulidad o reconocida su ilegitimidad.

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

recurso de revisión, cuya resolución es impugnada en la vía contencioso administrativa y arriba hasta la casación.

226. El Legislativo establece que el pago de cauciones que implican erogaciones de carácter económico, limitan el acceso a la administración de justicia.

227. El texto vigente del artículo 324 del COGEP en comparación con el texto de la reforma planteada, se detalla en el siguiente cuadro:

COGEP	Proyecto de Ley
Art. 324.- Suspensión del acto impugnado.- Primer Inciso.- Cuando el acto administrativo en materia tributaria impugnado imponga al administrado una obligación de dar, este puede solicitar en su demanda la suspensión de los efectos de dicho acto. Para que se haga efectiva la suspensión, el tribunal ordenará al actor rendir caución del 10% de la obligación; en caso de no hacerlo, se continuará con la ejecución del acto impugnado.	Art. 324.- Suspensión del acto impugnado. Con la interposición de la acción contenciosa tributaria se suspende de hecho los efectos del acto impugnado, por consiguiente no podrá iniciarse procedimiento de ejecución o acciones coactivas tendientes al cobro de las obligaciones tributarias en discusión.

Elaboración: Corte Constitucional

228. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma que plantea que con la sola presentación de la demanda contenciosa tributaria, se impida la ejecución de un título de crédito, es decir de la tramitación en el ámbito administrativo de la coactiva, sin rendir la caución del 10% de la obligación, contraviene el principio constitucional de eficacia de la administración pública contemplado en el artículo 227 de la Norma Suprema, que como se analizó anteriormente es el fundamento constitucional de la presunción de legitimidad y ejecutividad de los actos administrativos, que únicamente con la aceptación de los recursos administrativos y demandas contencioso-tributarias pueden ser desvanecidos, razón por la cual en la impugnación judicial se prevé la rendición de esta caución para suspender su ejecución .

229. En esta línea esta Corte Constitucional considera que los procedimientos en las entidades, instituciones y organismos de la Administración Pública tendientes a efectivizar el cobro de los títulos de créditos tributarios, no solamente la Administración Tributaria Central, sino también los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que financian la cobertura de las obras y servicios públicos para el ejercicio de los derechos según el artículo 286 de la Constitución, no pueden ser impedidos por la mera presentación de una demanda y sin rendirse caución alguna, como pretende la reforma, dado también el principio de suficiencia recaudatoria previsto en el artículo 300 de la Norma Suprema. En este sentido particular, la doctrina especializada acertadamente cita al artículo 3 de la Constitución, número 6, respecto a que uno de los deberes primordiales del Estado para la redistribución de la riqueza a través del gasto público es el de *"promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización."*[19]

230. En suma, procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 324 del COGEP, por estas razones, ya que afecta a los principios constitucionales de eficacia de la administración pública y de financiación del gasto público contemplados en los artículos 227 y 286 de la Constitución, por lo que en la reformulación que realice el Legislativo de esta disposición se deberá asegurar el cumplimiento de estos principios.

[19] José Vicente Troya Jaramillo, "El Derecho el Gasto Público con Especial Referencia a los Derechos Económicos, Sociales y Políticos en el Ecuador", tesis de doctorado en Derecho por la Universidad de Salamanca; 2012, expone que: *"Se prevé que la solidaridad ha de proyectarse con relación a los ciudadanos y a las diversas regiones del país."*, p. 61, en: *https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/121425/1/DDAFP_TroyaJaramilloJoseVicente_Tesis.pdf*

3.3.32. Artículo 54 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 329 del COGEP, sobre que los actos administrativos se reputan ejecutables desde que se encuentran firmes y ejecutoriados.

231. El Ejecutivo establece que la administración pública cuenta con prerrogativas para hacer ejecutar sus actos en función del interés general, y que por ello un acto administrativo una vez cumplido el procedimiento ha causado estado y debe ser ejecutado; que la reforma confunde esto con que el acto administrativo haya alcanzado firmeza, cuestiones distintas ya que la segunda depende del agotamiento de la impugnación administrativa o judicial al mismo; y, que la reforma al pretender que los actos administrativos se ejecuten solo cuando hayan alcanzado firmeza producto del agotamiento de recursos, contraviene los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

232. El Legislativo establece que los actos administrativos se consideran válidos mientas no hayan sido anulados por una autoridad judicial, negando la interpretación que sobre el tema hace la Presidencia de la República, pues dice que se está confundiendo la ejecutoriedad con la ejecutividad.

233. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que difícilmente se observa inconstitucionalidad en la reforma que determina que los actos administrativos deben encontrarse firmes para ser ejecutables, ya que esto es lo jurídicamente correcto al equiparar en lo procesal a la Administración y al administrado, ya que los privilegios a favor de la Administración no deben trasladarse al campo del proceso, donde debe regir absolutamente el principio de igualdad, y que de darse el abuso del derecho deberá sancionárselo.

234. El texto vigente del artículo 329 del COGEP en comparación con el texto de la reforma planteada, se detalla en el siguiente cuadro:

COGEP	Proyecto de Ley
Art. 329.- Presunciones del acto administrativo.- Los actos administrativos gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad.	Agréguese en el artículo 329 el siguiente texto: "Serán ejecutables desde que se encuentren firme o se hallen ejecutoriados".

Elaboración: Corte Constitucional

235. Esta Corte Constitucional aprecia que la reforma desnaturaliza la presunción de legitimidad y ejecutividad que se constituyen en elementos esenciales de todos los actos administrativos emanados de autoridad competente, cuyo fundamento constitucional es el artículo 227 de la Norma Suprema que establece que *"La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad"*, desarrollado por el artículo 3 del Código Orgánico Administrativo (COA) de la siguiente manera: *"Art. 3.- Principio de eficacia. Las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias"*. Es así que con la reforma se generaría un plazo indefinido a efectos que los actos administrativos puedan tener plena validez, utilizando la condicionante que constituye que el acto administrativo será ejecutable desde que se encuentre firme o ejecutoriado, ocasionando falta de certeza y certidumbre jurídica, tanto más que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos para la suspensión del acto administrativo, como se evidencia con las medidas cautelares para suspenderlo por daños irremediables como se desprende del análisis de la objeción al artículo 55 de la reforma.

236. En tal virtud, <u>procede la objeción por inconstitucionalidad</u> a la reforma al artículo 329 del COGEP, ya que afecta el principio constitucional de eficacia de la administración pública, y genera inseguridad jurídica, por lo que en la reformulación que realice el Legislativo de esta disposición se deberá garantizar que se mantenga la presunción de legitimidad, ejecutoriedad y ejecutividad de los actos administrativos, derivada del artículo 227 de la Constitución.

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

3.3.33. Artículo 55 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 330 del COGEP, sobre la suspensión a pedido de parte de los actos administrativos que produzcan daños irremediables.

237. El Ejecutivo establece que los actos administrativos deben cumplirse y no procede su suspensión como se plantea en la reforma, ya que la ejecución del acto administrativo precautela el interés general, por lo que la reforma contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

238. El Legislativo establece que la reforma garantiza los derechos del administrado, en base a los principios del debido proceso, derecho a la defensa y seguridad jurídica, consagrados en el marco constitucional y legal.

239. Esta Corte Constitucional aprecia que en la reforma planteada se busca precautelar la necesidad de que se tomen medidas en un auto inicial, o en cualquier momento del proceso, a efectos que se evite un daño irreparable que pudiera afectar a la parte procesal, adjuntando los documentos que acrediten la naturaleza irremediable de los daños, que acorde a la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia No. T-006/1995 deben cumplir con un estándar riguroso, así: *"La jurisprudencia constitucional ha señalado algunas características distintivas del perjuicio irremediable: la amenaza de daño debe ser inminente; la respuesta o reacción para evitar el perjuicio ha de ser urgente; el perjuicio deber ser grave en consideración a la importancia del bien jurídico afectado o amenazado y, finalmente, la medida judicial a adoptar, impostergable, lo que justifica la tutela transitoria de los derechos fundamentales".*[20]

240. En este sentido, esta Corte Constitucional considera que la reforma precautela que se produzcan daños irreparables, que si no se los evita, posteriormente son de difícil restitución, procediendo la suspensión del acto administrativo de manera excepcional, lo que beneficia al derecho a la tutela judicial efectiva contemplada en el artículo 75 de la Norma Suprema.

241. En conclusión, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 330 del COGEP, aspecto procesal que puede ser legalmente regulado.

3.3.34. Artículo 56 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 332 número 6 del COGEP, sobre la tramitación en procedimiento sumario en controversias relacionadas a facturas por bienes y servicios.

242. El Ejecutivo establece que los servicios generalmente los prestan las empresas públicas, y al establecer la reforma el procedimiento sumario para su cobro, mas no la ejecución coactiva, se afecta al interés general, por lo que contraviene los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

243. El Legislativo establece que en la argumentación del Ejecutivo se sostiene que es inadecuado someter un título ejecutivo a un juicio de conocimiento, argumento que es erróneo e impertinente.

244. Esta Corte Constitucional considera que la reforma que plantea que se tramiten en procedimiento sumario el cobro de facturas por bienes y servicios, cuando éstas no sean exigibles en procedimiento monitorio o en la vía ejecutiva, tiene concordancia con la facultad de libre configuración del Legislador, ya que se prevé este procedimiento sumario, ante la imposibilidad de ejercer los otros dos procedimientos indicados.

[20] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. T-006/1995 de16 de junio de 1992, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, p. 14, en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-006-95.htm

245. En consecuencia, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 332 número 6 del COGEP, tratándose de una cuestión procedimental configurable por la ley.

3.3.35. Artículo 57 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 332 número 8 del COGEP, sobre la ampliación de los tiempos para contestación de la demanda a 10 días y señalamiento de audiencia única en 20 días en los juicios de despido intempestivo de mujeres embarazas o en periodo de lactancia y dirigentes sindicales.

3.3.36. Artículo 59 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 333 números 3 del COGEP, sobre la ampliación del tiempo para la contestación de la demanda a 10 días en los juicios de despido intempestivo de mujeres embarazas o en periodo de lactancia y dirigentes sindicales.

3.3.37. Artículo 61 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 333 número 4 del COGEP, sobre la ampliación del tiempo para la realización de la audiencia única en 20 días en los juicios de despido intempestivo de mujeres embarazas o en periodo de lactancia y dirigentes sindicales.

3.3.38. Artículo 62 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 333 número 4 del COGEP, que elimina que la audiencia en los juicios de despido intempestivo de mujeres embarazas o en periodo de lactancia y dirigentes sindicales será en 48 horas.

246. El Ejecutivo establece que por la protección de los grupos de atención prioritaria, las audiencias deben realizarse en el menor tiempo posible, como sucede en el despido ineficaz de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y dirigentes sindicales en los que se determinan plazos menores, se reducen, por lo que la reforma al ampliarlos contraviene los derechos a la defensa, el debido proceso, la seguridad jurídica, y el principio de no regresividad de los derechos, contemplados en los artículos 11, 76 y 82 de la Constitución.

247. En la audiencia efectuada en este caso el Delegado de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores expuso que impugna la reconfiguración del procedimiento del despido ineficaz, ya que en la práctica los despidos a mujeres embarazadas en periodo de lactancia y de los dirigentes sindicales, no ha sido un caso aislado, razón por la cual la Ley de Justicia Laboral del 2015 que introdujo esta figura que posibilita el reintegro o en su lugar la indemnización con recargo, constituye un avance en la legislación social, pero que con la reforma se está eliminando el procedimiento ágil, sencillo y simple que determina que el juez de la causa en 24 horas dispone citar al demandado y en 48 horas de la citación el desarrollo de la audiencia, en la que, si no hay conciliación, se practica la prueba y se dicta la sentencia existiendo solo un recurso de apelación con efecto devolutivo, procedimiento que ha funcionado, pero que con la reforma se pretende trastocar este avance de la legislación laboral, ampliando los términos para la contestación a la demanda y el desarrollo de la audiencia, asimilando estas causas a los proceso civiles, por lo que la reforma viola los artículos 33, 235 y 322 de la Constitución, y en especial el artículo 11 número 8 de la Norma Suprema que establece el principio de progresividad de los derechos y la prohibición de regresividad al igual que los instrumentos internacionales sobre la materia.

248. El Legislativo establece que existen dificultades para los jueces de primera instancia cuando no se ha podido citar en 24 horas a la parte demandada, ya que la norma actual no contempla un término para contestar la demanda ni para que el juez la califique, y que no se prevé un término para que se corra traslado al accionante para solicitar prueba nueva, por cuanto la audiencia debe convocarse 48 horas después de haberse realizado la citación, actuales regulaciones que hacen imposible la concordancia entre las etapas del juicio sumario con los plazos reducidos del despido ineficaz, por lo que la reforma plantea aplicar los plazos de los procesos en materia de niñez y adolescencia a los de despido

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

ineficaz, los que, al ser razonables permiten la eficacia de la norma, siendo esta modificación constitucional.

249. Esta Corte Constitucional aprecia que los artículos 57, 59, 61 y 62 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos (COGEP) plantean (i) ampliar el término para contestar la demanda y la reconvención y (ii) ampliar el término para señalar la audiencia única, en un proceso de despido ineficaz de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y de dirigentes sindicales. En tal sentido se debe analizar que la figura del despido ineficaz fue introducida al Código del Trabajo con la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar publicada en el Registro Oficial Suplemento 483 de 20 de abril del 2015, con el propósito de que las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia despedidas sean reincorporadas a sus labores sin alterar su situación y, de igual manera, para garantizar el reintegro de los dirigentes sindicales[21].

250. En esta línea, la Corte Constitucional considera que si bien el COGEP no determina el término para contestar la demanda ni la reconvención en un juicio de despido ineficaz, éstas deben ser presentadas en el plazo de cuarenta y ocho horas acorde al artículo 195.2 vigente del Código de Trabajo, en vista de que en la providencia que califica la demanda y ordena la citación del demandado en 24 horas, se debe señalar día y hora para la audiencia, que debe llevarse a cabo en el plazo de cuarenta y ocho horas contadas desde la citación. En la reforma sobre estos puntos puestos en cuestión, se establece que el término para contestar la demanda y la reconvención será de diez días, salvo para el Estado y las instituciones del sector público, que tendrán treinta días, y, por otro lado, que el señalamiento de la audiencia única deberá realizarse en el término máximo de veinte días a partir de la citación. En función de lo expresado, se evidencia que las reformas cuyas objeciones se examinan en el presente apartado, tienen como propósito modificar dos aspectos procesales puntuales de la sustanciación de un procedimiento judicial previsto y desarrollado en la legislación infra constitucional, como es la acción de despido ineficaz, sin modificarse nada de los aspectos sustanciales de esta figura, como son los de posibilitar el reintegro o si el accionante no lo quiere optar por la indemnización con el recargo legal.

251. En este contexto, la Corte Constitucional estima que, en principio, por tratarse de una acción judicial de configuración legislativa, las modificaciones que la Asamblea Nacional efectúe respecto a su tramitación, se encuentran en el campo de las atribuciones propias del órgano legislativo, pues la reforma sobre aspectos procesales puntuales en las etapas procedimentales de una acción judicial pertenecen a la libre configuración legislativa, cuyo alcance y contenido ya se ha expuesto en líneas anteriores. No obstante, en vista de que el Presidente de la República y la Organización de los Trabajadores han alegado que estas modificaciones conllevan la regresión de derechos constitucionales de los grupos de atención prioritaria intervinientes en la acción de despido ineficaz, corresponde que esta Corte analice si los cambios procedimentales promovidos por la Asamblea Nacional, tienen como efecto el menoscabo de derechos constitucionales.

252. Es así que la Corte Constitucional aprecia que en primer lugar es necesario comprender adecuadamente el alcance de estas reformas, para lo cual se debe precisar que, tal como se encuentran redactadas, pretenden aumentar el tiempo para que la parte demandada conteste la demanda o que, de ser el caso, la parte actora conteste la reconvención planteada en su contra. La Corte advierte que la finalidad de aquella modificación es ampliar el tiempo para que las partes procesales preparen sus argumentos y pruebas de descargo para contestar la demanda o la reconvención; lo que facilitará, inclusive, que la parte pueda presentar prueba nueva sobre los hechos expuestos en la contestación a la demanda. En otras palabras, esta Corte Constitucional evidencia que el texto objetado, en el fondo, busca otorgar un tiempo mayor para la preparación de la defensa de la parte actora o demandada, según sea el caso, lo cual se relaciona directamente con la garantía del debido proceso prevista en el artículo 76 numeral 7 literal b) de la Constitución, que establece: *"Contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa."*

[21] Exposición de Motivos de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar.

253. En este orden de ideas, esta Corte Constitucional identifica que estas reformas planteadas por la Asamblea Nacional, persiguen una finalidad vinculada con una de las garantías que forman parte del derecho a la defensa en los términos antes señalados. Incluso, la modificación tiene como destinatarios de tal ampliación de términos a ambas partes procesales, pues se la establece tanto para la contestación de la demanda que le corresponde a la parte accionada, como para la contestación a la reconvención que deberá, de ser el caso, efectuada por la parte actora, y, como se expuso, permitirá que la parte actora presente prueba nueva sobre los hechos esgrimidos en la contestación.

254. En cuanto a los grupos de atención prioritaria involucrados en la acción de despido ineficaz, esta Corte Constitucional observa que del texto modificatorio no se desprende que este cambio procedimental vulnere sus derechos sustanciales, puesto que la vía procesal para que accionen no ha sido limitada sino únicamente regulada a efectos de que se prevea un término mayor para el ejercicio del derecho a la defensa, recalcando que no se encuentra regresión en los derechos sustantivos de los trabajadores.

255. Esta Corte Constitucional en conclusión estima que la modificación del trámite de esta acción, per se, no puede considerarse regresiva de derechos de los grupos de atención prioritaria que intervienen en este tipo de contiendas judiciales, toda vez que, como en todo proceso jurisdiccional, las partes deben someterse a la tramitación de un proceso compuesto por diversas etapas procesales fijadas por el legislador, que sin excepción deberán garantizar el derecho a la defensa, las cuales, agotadas, permitirán la culminación del proceso con una decisión que declare con lugar o no sus pretensiones. La modificación sobre el trámite, en este sentido, no coarta ni menoscaba la posibilidad de que las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia que estos grupos de atención prioritaria intervengan en el proceso judicial en ejercicio de la tutela judicial efectiva y hagan valer sus derechos e intereses, sino que únicamente se modifica los términos en la sustanciación de aquel procedimiento, que deberá ser dirigido adecuadamente por el órgano judicial competente que conozca cada caso, en observancia del debido proceso.

256. En este sentido, la Corte Constitucional estima que las reformas planteadas no alteran las protecciones establecidas en la acción de despido ineficaz previstas en el Código del Trabajo ,ya que no se elimina la facultad del juez de dictar las medidas cautelares que permitan el reintegro inmediato al trabajo mientras dure el proceso, ni la ininterrupción de la relación laboral en caso de declararse la ineficacia del despido, tampoco los recargos sobre las remuneraciones pendientes ni las demás regulaciones previstas en artículo 195.3 del Código precitado, a más de que incluso con la extensión del plazo, se mantiene como un proceso expedito para esta figura jurídica.

257. En suma, esta Corte Constitucional evidencia que las reformas propuestas constituyen un cambio a la sustanciación de una acción judicial de establecimiento y desarrollo infra constitucional, que no involucra una discusión en la esfera constitucional al no contemplarse una regresión de los derechos de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia ni para los dirigentes sindicales.

258. En tal virtud, en la forma en que ha sido planteada por el Ejecutivo, <u>no procede la objeción por inconstitucionalidad</u>, en contra las reformas a los artículos 332 número 8, 333 números 3 y 4 del COGEP, por estas razones, puesto que no invaden el contenido fundamental del debido proceso constitucional material del ejercicio de las acciones, no impone un trámite improcedente, ni afecta a la seguridad jurídica, en su lugar se ha regulado legal y procedimentalmente una mejora procesal que no afecta al derecho sustantivo de los accionantes.

3.3.39. Artículo 63 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 334 número 3 del COGEP, sobre la posibilidad de que se sustancie, en juicio voluntario y ante el juez competente, el divorcio o terminación de la unión de hecho por mutuo consentimiento, cuando no se haya resuelto previamente sobre la tenencia, visitas y alimentos de hijos dependientes.

3.3.40. Artículo 65 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

Procesos que reforma el artículo 340 del COGEP, sobre la posibilidad de que se sustancie, en juicio voluntario y ante el juez competente, el divorcio o terminación de la unión de hecho por mutuo consentimiento, cuando no se haya resuelto previamente sobre la tenencia, visitas y alimentos de hijos dependientes.

259. El Ejecutivo establece que el divorcio o la terminación de unión de hecho solo procede si la tenencia, visitas y alimentos se encuentra resuelta de manera previa, por lo que la propuesta es inconstitucional ya que desprotege a los niños, niñas y adolescentes y vulnera la seguridad jurídica, el debido proceso y el derecho a la defensa contemplados en los artículo 44, 76 y 82 de la Constitución.

260. El Legislativo establece que actualmente la legislación establece que el divorcio por mutuo consentimiento cuando no existan hijos menores de edad o dependientes es una facultad exclusiva de los Notarios, siendo que, en los demás casos, las y los jueces son quienes deben sustanciarlos para así resolver las controversias de alimentos, tenencia y visitas de aquellos; y, que con la reforma se permite que el divorcio o la terminación de unión de hecho por mutuo consentimiento, cuando haya hijos dependientes y que su situación en cuanto a tenencia, visitas y alimentos se encuentre resuelta previamente ante juez competente, sea competencia de los notarios, salvaguardando el derecho de los hijos dependientes, porque se obliga a resolver su situación previo a poder acceder a este sistema, caso contrario se deberá sustanciar mediante el juez competente.

261. Esta Corte Constitucional estima que la reforma propone que el divorcio o terminación de unión de hecho por mutuo consentimiento sean sustanciados en procedimiento voluntario ante los jueces ordinarios competentes, cuando la situación sobre tenencia, visitas y alimentos de hijos dependientes no se haya resuelto previamente; lo que no implica una transgresión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ya que el Legislador, en cumplimiento de sus atribuciones y enmarcado en la libre configuración legislativa, libera una facultad exclusiva de las y los jueces para que pueda ser tramitada por las y los Notarios, sin que exista afectación alguna a sus derechos, toda vez que las y los Notarios no podrán declarar disuelto un vínculo matrimonial ni de una unión de hecho, si la situación de los niños, niñas y adolescentes no se encuentra resuelta previamente por la o el juzgador competente.

262. En consecuencia, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, <u>no procede la objeción por inconstitucionalidad</u> a la reforma a los artículos 334, numeral 3, y 340 del COGEP, al contener aspectos procesales regulables legalmente que no afectan la materialidad de los derechos involucrados.

3.3.41. Artículo 64 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 334 número 5 del COGEP, sobre la eliminación de la sustanciación ante juez competente del proceso de partición en procedimiento voluntario.

263. El Ejecutivo establece que esta reforma que plantea que un proceso de partición se sustancie en procedimiento voluntario, contraría la "libre manifestación de la voluntad de las partes" y afecta la seguridad jurídica y el debido proceso.

264. El Legislativo establece que no es comprensible que se determine como inconstitucional a un proceso que permite la descongestión del sistema judicial en virtud de los principios constitucionales de celeridad y economía procesal.

265. Esta Corte Constitucional considera que la reforma examinada tiene como fin que los procesos de partición sean tramitados exclusivamente ante las y los Notarios, sin que el Legislador haya excedido, en detrimento de la seguridad jurídica y el debido proceso, ni sus potestades, toda vez que la propuesta establece la modificación de los asuntos a tratarse ante las y los jueces mediante procedimiento voluntario a fin de que las y los Notarios sean quienes tramiten el proceso de partición, es decir, refleja la adecuación de un tipo de procedimiento, lo cual no implica una invasión a derechos constitucionales.

266. En suma, en la forma en que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 334 número 5 del COGEP, tratándose de un aspecto eminentemente procedimental legalmente configurable.

3.3.42. Artículo 67 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 360 del COGEP, en cuanto la procedencia de intereses compensatorios pactados en juicios monitorios.

267. El Ejecutivo establece que el anatocismo, la usura y prácticas colusorias están constitucionalmente prohibidas, ya que solo si una parte demuestra que se le debe intereses entonces debe ser esto considerado en sentencia, por lo que contraviene los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

268. El Legislativo establece que la reforma incorpora una salvedad a la regla de cobro de intereses, es decir cuando previamente se hayan pactado y se encuentren siendo retribuidos, evitando el doble pago de intereses, por lo que se garantiza el derecho de los deudores, regulándose además el máximo de intereses a pactar, caso contrario carecerían de validez, por lo tanto la reforma no permite establecer un interés más allá de lo permitido legalmente.

269. Esta Corte Constitucional aprecia que esta reforma al plantear que en el procedimiento monitorio la obligación devengue, desde la citación con la demanda, los intereses compensatorios pactados que ya estuviesen corriendo, a diferencia de lo previsto actualmente en el COGEP, que únicamente permite que devenguen el máximo intereses convencional y el de mora, garantiza la autonomía de la voluntad de las partes, prevista en el artículo 66 número 29 letra d) de la Norma Suprema, pues permite que se cumpla lo pactado por las partes respecto de una obligación, generando certeza tanto a las personas acreedoras como a las deudoras de los intereses que corresponden, lo que garantiza la seguridad jurídica, contemplada en el artículo 82 de la Constitución.

270. En tal virtud, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 360 del COGEP, pudiéndose en la ley establecer esta regulación procesal.

3.3.43. Artículo 68 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma al artículo 363 del COGEP en cuanto la reconfiguración de nuevos títulos de ejecución.

271. El Ejecutivo establece que la hipoteca es un tipo de fianza, es decir accesoria a la obligación principal, por lo que puede establecerse de una obligación pura y simple y contener condición y plazo, lo que la diferencia de un título ejecutivo, esto es una obligación clara, pura, determinada y actualmente exigible; lo cual genera antinomia que vulnera la seguridad jurídica, ya que primero se debería establecer la exigibilidad de la obligación principal y de la hipoteca en sentencia, siendo que esta ya es un título de ejecución, lo que transgrede el orden constitucional, el debido proceso y la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

272. El Legislativo establece que la reforma agrega como títulos de ejecución no solamente a la hipoteca, sino también al auto que aprueba una conciliación parcial en caso de incumplimiento de los acuerdos aprobados, al auto que contiene la orden de pago en el procedimiento monitorio ante la falta de oposición del demandado, y a las actas transaccionales, distinguiendo por primera vez los títulos ejecutivos, que permiten su cobro por medio de un procedimiento ejecutivo, de los títulos de ejecución los cuales se ejecutan por la vía de apremio, mediante el procedimiento aplicable a las sentencias ejecutoriadas.

273. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que no existe óbice para que la hipoteca cerrada se constituya en un título ejecución, pues existe certeza respecto del título y del derecho incorporado,

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

sí habría un problema de constitucionalidad sobre la hipoteca abierta que carecía de certeza la determinación del derecho incorporado, por lo que esto debería modularse.

274. Esta Corte Constitucional aprecia que esta reforma al agregar como títulos de ejecución al auto que aprueba una conciliación parcial cuando ha sido incumplido, al acta transaccional, al auto de orden de pago emitido en procedimiento monitorio sin oposición del accionado, y a la hipoteca, de modo general cumple con el principio de la autonomía de la voluntad contemplado en el artículo 66 número 29 letra d) de la Constitución, respetando lo que expresamente han acordado las partes en estos instrumentos jurídicos.

275. En cuanto a la hipoteca como título de ejecución, la Corte Constitucional enfatiza que el gravamen hipotecario se instrumenta en una escritura pública acorde al artículo 2311 del Código Civil, siendo un título ejecutivo, conforme al artículo 347 número 2 del propio COGEP, lo que no le impide que sea un título de ejecución de conformidad con el artículo 363 del COGEP, precisando que las escrituras públicas mantendrán su calidad de títulos ejecutivos, y sólo la hipoteca pasa a ser título de ejecución, acorde a la facultad de libre configuración legislativa.

276. En conclusión, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 363 del COGEP, siendo una norma procedimental regulable por la ley.

3.3.44. Artículo 69 del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 400 del COGEP, incluyendo que a partir del tercer señalamiento se admitan posturas no inferiores al 75% del avaluó pericial dentro del proceso de remate.

277. El Ejecutivo establece que ya se prevé que en caso de que no haya posturas en dos señalamientos de remate, debe ser retasado y con este valor continuar el remate, por lo que resulta regresivo que exista un tercer remate con el 75% del valor del bien, lo que contraviene el orden constitucional, el debido proceso y la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 76 y 82 de la Constitución.

278. El Legislativo establece que es claro que el COGEP pretendió superar el abuso que muchas veces supuso la disposición del derogado Código de Procedimiento Civil, por el cual el remate de bienes se daba hasta por la mitad del avaluó, estableciendo que para las posturas en el primero y segundo señalamiento no podían ser inferiores al 100% del avalúo pericial, sin embargo lo que sucede en la actualidad es que el procedimiento de remate muchas veces se ha vuelto infructuoso, vulnerando los derechos del acreedor, por lo que en aplicación de la celeridad y debido proceso, se permite que a partir del tercer señalamiento se pueda presentar posturas no inferiores al 75% del bien, lo que garantiza que el acreedor pueda recuperar su dinero y el deudor cumpla con su obligación, salvaguardando el bien jurídico.

279. Esta Corte Constitucional considera que con esta reforma se asegura que el bien a ser objeto de remate, no pueda ser rematado en el tercer señalamiento por un precio inferior al 75%, es decir precautela que el bien rematado alcance un precio justo, por este porcentaje de cobertura a la deuda, con lo cual tanto el actor como demandado no sufren perjuicios, y salvaguarda el debido proceso en su garantía de igualdad procesal, establecida en el artículo 76 número 7 letra c) de la Constitución que prevé participar en los procesos en "igualdad de condiciones".

280. En consecuencia, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la reforma al artículo 400 del COGEP, al contener una cuestión procedimental legalmente configurable.

3.3.45. Disposición Transitoria Segunda del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos en cuanto señala que para los casos de recursos de casación que se encuentren interpuestos, sin que esté resuelta su admisión o inadmisión a la fecha de la promulgación de la reforma, se tramiten con la norma reformada.

281. El Ejecutivo establece que los recursos deben tramitarse con las normas que en su momento se exigieron en su inicio, por lo que la reforma contraviene el principio de no regresividad en materia de derechos, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 11, 76 y 82 de la Constitución.

282. El Legislativo establece que con la reforma permite que en la admisibilidad del recurso de casación, el Conjuez de la Corte Nacional de Justicia se pronuncie en relación al cumplimiento de la estructura formal para su admisión, permitiendo al recurrente aclarar o completar el recurso para evitar el archivo, cuestión más favorable que permite la subsanabilidad incluso de los casos que todavía no han sido admitidos hasta antes de la reforma.

283. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal expone que "*hay que anotar que si existe un problema a analizar por la Corte Constitucional y que podría encauzarse bajo esta pregunta: ¿atenta contra el derecho a la seguridad jurídica que se aplique un trámite distinto a aquellas causas que se iniciaron al amparo de un trámite diferente? A priori, diremos que la respuesta es positiva. Hay que recordar lo que dispone el artículo 163 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 7 regla 20 del Código Civil*".

284. Esta Corte Constitucional considera que si bien en materia procesal de modo general las reformas no se aplican con efecto retroactivo, esto se aplica a los casos iniciados y ya tramitados en alguna de sus etapas o fases con la normativa anterior, que por lo mismo deben concluir con sujeción a ésta, en virtud del principio de ultractividad de las normas procesales, no obstante esto se aplica cuando se han proseguido actuaciones y diligencias al amparo de la ley anterior y se han emitido decisiones jurisdiccionales al respecto. Es así, que el artículo 7 número 20 del Código Civil, en concordancia con el artículo 163 del Código Orgánico de la Función Judicial determina que la ley anterior se aplica cuando las actuaciones "ya estuvieran comenzadas". En la situación que regula esta reforma, los recursos de casación aún no han sido admitido o inadmitidos, es decir, la calificación del recurso se encuentra pendiente y por ello la reforma los rige inmediatamente, pues las actuaciones procesales no han comenzado, por ende, no afecta a la seguridad jurídica, sino que en su lugar precautela el ejercicio de la tutela judicial efectiva contemplada en el artículo 75 de la Norma Suprema, siendo lo más favorable al ejercicio del derecho de acción.

285. En suma, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, <u>no procede la objeción por inconstitucionalidad</u> a la Disposición Transitoria Segunda del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COGEP, tratándose de un aspecto de eminente orden procesal regulable por la ley.

3.3.46. Disposición Transitoria Cuarta del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General del Procesos que señala que las demandas que han sido declaradas en abandono con anterioridad a la expedición de la reforma, se puedan volver a presentar hasta 6 meses después de la vigencia de la misma.

286. El Ejecutivo establece que el permitirse una nueva presentación de una demanda que ya fue declarada judicialmente en abandono afecta a la cosa juzgada, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 11, 76 y 82 de la Constitución.

287. El Legislativo establece que la figura procesal del abandono tiene actualmente un efecto excesivo que es el de prescribir el ejercicio de la acción, por lo que la reforma restablece este derecho incluso en casos declarados abandonados antes de la misma.

288. Esta Corte Constitucional aprecia que esta Disposición Transitoria Cuarta del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COGEP, contraviene a la seguridad jurídica, ya que como se indicó la ultractividad implica que los casos iniciados, tramitados y en los que ya consta decisiones jurisdiccionales acorde a una normativa procesal culminen con la misma, sin que puede aplicarse

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

retroactivamente el nuevo trámite, cuando estos ya han implicado una actuación de una etapa o fase procesal y una resolución judicial al amparo de la ley anterior.

289. En esta línea esta Corte refiere la jurisprudencia constitucional colombiana contenida en la Sentencia de la Corte No. C-763-2002 que aprecia que: *"Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio "Tempus regit actus", que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultractividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia".*[22] Es así que al haberse emitido autos de abandono y de archivo por decisión jurisdiccional al amparo de la ley anterior, no puede operar la nueva ley con efecto retroactivo, que concede una nueva oportunidad para interponer la demanda en el plazo de 6 meses, por lo que la reforma contraría el principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Norma Suprema.

290. En esta línea esta Corte Constitucional considera que la reforma afecta a los casos en los que ya se ha declarado el abandono en aplicación de las normas del Código Orgánico General de Procesos vigente, en los que las partes tienen ya la certeza de una situación jurídica determinada e implica la existencia de un derecho, que constituye cosa juzgada. En tal sentido, al abrirse la posibilidad de que el accionante pueda presentar nuevamente su demanda, rompe la certidumbre que existe respecto a un derecho adquirido por una de las partes, a consecuencia de la aplicación de una norma vigente, como expresión de la seguridad jurídica, contemplada en el artículo 82 de la Constitución. Por lo indicado, en el caso específico que se analiza, no procede aplicar la norma procesal de manera retroactiva, toda vez, que en lugar de ser favorable a los derechos en general, compromete la certeza adquirida por una de las partes.

291. En tal virtud procede la objeción por inconstitucionalidad a la Disposición Transitoria Cuarta del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COGEP, ya que afecta la seguridad jurídica al imponer con efecto retroactivo la nueva norma procesal, atentando contra el principio de ultractividad de la ley bajo cuyo amparo se emitieron decisiones jurisdiccionales que declararon el abandono de las causas antes de la reforma.

3.3.47. Disposición Reformatoria Primera del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 195 número 2 del Código de Trabajo sobre que la audiencia en los juicios de despido ineficaz de mujeres embarazas o en periodo de lactancia y dirigentes sindicales se efectuará acorde al COGEP.

292. El Ejecutivo establece que no es pertinente que se amplíen los plazos al tratarse de juicios de grupos de atención prioritaria se requiere un trámite con celeridad, por lo que la reforma contraviene el principio de no regresividad en materia de derechos, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 11, 76 y 82 de la Constitución.

293. El Legislativo establece que la reforma confiere una ampliación de plazos para las etapas y fases en estos casos, para permitir la adecuada tramitación y sustanciación de las causas de despido ineficaz.

294. Esta Corte Constitucional considera que como ya se ha analizado en este dictamen en los numerales 3.3.35 al 3.3.38, la reforma no desconoce el principio de progresividad y de prohibición de regresividad de los derechos contemplado en el artículo 11 de la Constitución, y la protección reforzada, como grupos de atención prioritaria prevista en el artículo 35 de la Constitución, sino que ha garantizado un avance procesal, sin disminuir el derecho sustancial de los accionantes.

295. En tal virtud, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la Disposición Reformatoria Primera del Proyecto de Ley Orgánica

[22] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. T-763/2002 de 17 de septiembre de 2002, Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería, p.11, en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-763-02.htm

Reformatoria al COGEP, tratándose de una regulación procedimental configurable legalmente, sin invadir la materialidad de los derechos.

3.3.48. Disposición Reformatoria Segunda del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos que reforma el artículo 163 número 4 del Código Orgánico de la Función Judicial sobre la posibilidad de que los incidentes de aumento y rebaja en los juicios de pensiones alimenticias sean conocidos por otro juez conforme a los modos de prevención.

296. El Ejecutivo establece que por aplicación del principio de interés superior de los niños, niñas y adolescentes, el juez que conoce de los incidentes sobre las pensiones alimenticias es quien avocó conocimiento en primer lugar, por lo que la reforma contraviene el principio de no regresividad en materia de derechos, el debido proceso y la seguridad jurídica contemplados en los artículos 11, 76 y 82 de la Constitución.

297. El Legislativo establece que la reforma no está denegando justicia, ni tampoco la garantía de ser juzgado ante juez competente, sino que en su lugar, permite descongestionar la carga procesal de los jueces y permite que los incidentes se resuelvan con celeridad.

298. Esta Corte Constitucional aprecia que en efecto la reforma tiene como consecuencia cambiar la competencia de un juez a otro cuando se produce un incidente de alimentos. En este caso, la competencia se radicará por los modos de prevención, siendo el mecanismo general aplicable a todos los juicios, el sorteo legal, es decir no se modifica de forma sustancial los incidentes de aumento y rebaja de la pensión alimenticia, sino únicamente su competencia, debiendo de todas formas el juzgador que radique competencia resolver con celeridad, diligencia y conforme al mérito procesal del expediente.

299. En conclusión, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no procede la objeción por inconstitucionalidad a la Disposición Reformatoria Segunda del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COGEP.

3.3.49. Disposición Reformatoria Cuarta del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos sobre los autos de inadmisión de los recursos de casación.

300. El Ejecutivo establece que la propuesta no reforma nada.

301. El Legislativo establece que la reforma tutela los derechos e intereses de los recurrentes, cuyos recursos han sido inadmitidos por los Conjueces de la Corte Nacional de Justicia.

302. El Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal con relación a esta reforma expone que contiene un problema de deficiente técnica legislativa, sobre el cual nada tiene que decir la Corte Constitucional.

303. Esta Corte Constitucional aprecia que es planteamiento no aclara qué norma se reforma, por lo que su texto debe ser precisado por la Asamblea General.

304. En consecuencia, en la forma que ha sido planteada por el Ejecutivo, no se pronuncia sobre la objeción de inconstitucionalidad, de la Disposición Reformatoria Cuarta del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COGEP, al contarse únicamente con un enunciado normativo, mas no con una disposición normativa en sí misma, ya que no consta expresamente un antecedente de hecho con una consecuencia jurídica.

3.3.50. Disposición Derogatoria Primera del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos, que deroga a la Derogatoria Primera de la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privada para el restablecimiento del anterior texto del artículo 329 del COGEP en relación con la ejecutividad de los actos administrativos

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

305. El Ejecutivo establece que es un contrasentido que una disposición derogatoria, derogue a su vez a otra derogatoria, para retornar a la vigencia una disposición anterior, además con ello el Estado no atendería el interés general a través de sus actos administrativos que causarían ejecutoria solo cuando hayan sido revisados judicialmente, afectando a su presunción de legitimidad y ejecutividad, por lo que la reforma contraviene la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución.

306. El Legislativo establece que los actos administrativos deben ejecutarse cuando se encuentren ejecutoriados y con firmeza.

307. Esta Corte Constitucional aprecia que la esencia de esta reforma es similar a la anteriormente analizada, en cuanto que al restituir la disposición anterior en mención, los actos administrativos serían ejecutables sólo cuando hayan alcanzado ejecutoria, cuya objeción por inconstitucionalidad ha sido declarada procedente en este mismo dictamen, por generar inseguridad jurídica y afectar al principio de eficacia de la administración pública, amparados por los artículos 82 y 227 de la Norma Suprema.

308. En tal virtud, procede la objeción por inconstitucionalidad a la Disposición Derogatoria Primera del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al COGEP, ya que afecta a los principios constitucionales de eficacia de la administración pública y de seguridad jurídica.

IV Dictamen:

1. Declarar que no procede la objeción de inconstitucionalidad formal del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos aprobada el 16 de octubre de 2018.

2. Declarar que no procede la objeción de inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos, aprobado el 16 de octubre de 2018: Artículo 1, Artículo 4, Artículo 5, Artículo 6, Artículo 7, Artículo 8, Artículo 9, Artículo 12, Artículo 14, Artículo 15, Artículo 17, Artículo 19, Artículo 22, Artículo 25, Artículo 33, Artículo 35, Artículo 36, Artículo 37, Artículo 38, Artículo 43, Artículo 44, Artículo 45, Artículo 51, Artículo 55, Artículo 56, Artículo 57, Artículo 59, Artículo 61, Artículo 62, Artículo 63, Artículo 64, Artículo 65, Artículo 67, Artículo 68, Artículo 69, Disposición Transitoria Segunda, Disposición Reformatoria Primera, Disposición Reformatoria Segunda.

3. Declarar que procede la objeción de inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos, aprobada el 16 de octubre de 2018, las mismas que deberán retornar a la Asamblea Nacional para su reformulación de conformidad con los criterios expuestos en este dictamen y posterior envío para el pronunciamiento del Presidente de la República: Artículo 11, de conformidad con el párrafo 87; Artículo 16, de conformidad con el párrafo 108; Artículo 18 de conformidad con el párrafo 121; Artículo 46, de conformidad con el párrafo 194; Artículo 48, de conformidad con el párrafo 200; Artículo 49, de conformidad con el párrafo 207; Artículo 52, de conformidad con el párrafo 223; Artículo 53, de conformidad con el párrafo 230; Artículo 54, de conformidad con el párrafo 236; Disposición Transitoria Cuarta, de conformidad con el párrafo 291; Disposición Derogatoria Primera, de conformidad con el párrafo 308.

4. Declarar que no se dictamina sobre la constitucionalidad de la Disposición Reformatoria Cuarta del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos.

5. Declarar que las siguientes disposiciones del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos, aprobado el 16 de octubre de 2018, que no fueron objetadas por el Presidente de la República: Artículos 2, 3, 10, 13, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 39, 40, 41, 42, 47, 50, 58, 60, 66, 70, Disposición Transitoria Primera, Disposición Transitoria Tercera,

Disposición Reformatoria Tercera y Disposición Final, continúen con el trámite parlamentario pertinente de promulgación.

6. Declarar que las disposiciones del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos, aprobada el 16 de octubre de 2018, de las cuales no ha procedido la objeción por inconstitucionalidad planteada por el Presidente de la República: Artículo 1, Artículo 4, Artículo 5, Artículo 6, Artículo 7, Artículo 8, Artículo 9, Artículo 12, Artículo 14, Artículo 15, Artículo 17, Artículo 19, Artículo 22, Artículo 25, Artículo 33, Artículo 35, Artículo 36, Artículo 37, Artículo 38, Artículo 43, Artículo 44, Artículo 45, Artículo 51, Artículo 55, Artículo 56, Artículo 57, Artículo 59, Artículo 61, Artículo 62, Artículo 63, Artículo 64, Artículo 65, Artículo 67, Artículo 68, Artículo 69, Disposición Transitoria Segunda, Disposición Reformatoria Primera, Disposición Reformatoria Segunda, continúen con el trámite parlamentario pertinente de promulgación.

7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

RAZÓN: Siento por tal que el Dictamen que antecede, fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor de las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pensantes, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, en sesión del jueves 14 de marzo de 2019.- Lo certifico.-

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito) • Telfs.: (593-2) 394-1800

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0002-19-OP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día martes 19 de marzo del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- ***Lo certifico.***

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/LFJ