



RESOLUCIÓN No. 14-2017

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La interpretación prejudicial con la vigencia del Código Orgánico General de Procesos

a) Consulta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito.- a.1) Con oficio No. TCA-001-2017, de 11 de abril de 2017, el doctor Mauricio Bayardo Espinoza Brito, Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, dirige una consulta al Presidente de la Corte Nacional de Justicia, con el fin de que la misma se absuelva en el sentido de determinar, cuál es el momento procesal en el que los tribunales de lo contencioso administrativo deberán suspender la causa para solicitar la interpretación prejudicial que dispone el artículo 33 del Tratado Constitutivo del Tribunal Andino de Justicia. **b.1)** Mediante oficio No. 408-SP-CNJ-2017, de 25 de abril de 2017, el Presidente de la Corte Nacional de Justicia dispuso al doctor Pablo Tinajero Delgado, Juez de la Sala de lo Contencioso Administrativo realizar el estudio pertinente de dicha consulta y de considerarlo necesario elaborar un proyecto de resolución para que sea conocido por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia. **c.1)** La mencionada consulta, recoge en lo pertinente, las siguientes consideraciones:

“4.- Cuando la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa estaba vigente, bajo un sistema escrito que es diverso al actualmente vigente, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento de la normativa antes referida, solicitaba la respectiva interpretación prejudicial de aquellas causas en que debía aplicarse o se controvertían normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina una vez evacuada la etapa probatoria, por lo que en aquel momento, se suspendía el proceso hasta la recepción de la interpretación prejudicial del Tribunal Andino de Justicia la cual era puesta en conocimiento de las partes y luego de lo cual se emitía autos para

resolver y la respectiva sentencia. 5.- Actualmente esta obligación se mantiene vigente para las causas en las que deba aplicarse o se controviertan normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, pero este Tribunal Distrital tiene inquietud ante el nuevo sistema procesal, si tal interpretación prejudicial debe ser solicitada al terminar la audiencia preliminar en los procedimientos ordinarios, ya que en aquel momento ya se ha determinado la prueba admisible que será actuada en audiencia de juicio, aunque esta no se ha practicado, por cuanto aquello podría resultar mejor para agilizar el proceso, ya que la interpretación prejudicial demora en ser contestada. Ante aquella primera opción también existe una segunda que consistiría en que dicha interpretación prejudicial sea solicitada cuando ya se ha ventilado la prueba en audiencia de juicio, debiendo el Tribunal Distrital remitir la interpretación judicial una vez actuada la prueba en la audiencia de juicio y en forma previa a que se deba emitir la sentencia, pues solo en aquel momento existirían todos los elementos de juicio para que el órgano andino de justicia emita su pronunciamiento, asunto que tomaría en cuenta lo dispuesto por el Tribunal Andino de Justicia en el proceso No. 149-IP-2011 en el cual se ha indicado: “Aunque la interpretación prejudicial se puede solicitar en cualquier momento, es recomendable cuando el juez tenga todos los elementos de juicio para resumir el marco fáctico y jurídico del litigio, así como para realizar algunas preguntas de carácter interpretativo al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”. 6.- Como un antecedente relevante está el dictamen de incumplimiento dictado en contra de la Quinta Sala de la Corte Superior de Guayaquil, por no haber solicitado la interpretación prejudicial en un caso en que se involucran y discuten normas del ordenamiento de la Comunidad Andina, que consta en la Resolución de la Secretaría Andina 171, publicada en el R.O. 201 de 31 de mayo de 1999. Con los antecedentes expuestos, solicitamos, a los señores Jueces de la Corte Nacional la absolución de la consulta planteada que básicamente se constriñe a conocer en qué momento debería el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo suspender la causa para solicitar la interpretación prejudicial que dispone el Art. 33 del Tratado Constitutivo del Tribunal Andino de Justicia”.

b) Preámbulo.- La interpretación prejudicial es considerada como un medio de colaboración jurídica entre los jueces nacionales de los países miembros y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina respecto a la aplicación y entendimiento de la normativa andina comunitaria, dicha interpretación prejudicial ocurre en los casos en que el juez nacional deba aplicar directamente una norma comunitaria y exista duda respecto a su alcance en el caso controvertido, no constituye, por tanto, pérdida de la soberanía jurisdiccional interna, sino como se señaló, la intención es la cooperación jurídica para efectos de aplicar la normativa andina, cuyo propósito final constituye la uniformidad en la interpretación del derecho comunitario.

El autor Oswaldo Salgado, en su obra “El ABC del derecho para la Integración”, 2010, Quito-Ecuador, CELDIS, página 232, señala que: *“Las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina deben ser interpretadas y aplicadas en forma uniforme por los órganos judiciales de los Países Miembros. Dentro del Derecho Comunitario Andino esta uniformidad se consigue precisamente, a través de la Interpretación Prejudicial que realiza el TJCA”*.

c) Marco Jurídico.- Las disposiciones legales que regulan el procedimiento, forma y alcance del mecanismo de interpretación prejudicial que le compete al organismo jurisdiccional andino, se encuentran comprendidas tanto en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, así como en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. El artículo 32 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina señala que corresponderá al Tribunal interpretar por vía prejudicial las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, con el fin de asegurar su aplicación uniforme en el territorio de los Países Miembros, de su parte el artículo 33 ibídem establece que los jueces nacionales que conozcan de un proceso en el que deba aplicarse o se controvierta alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, podrán solicitar, directamente, la interpretación del Tribunal acerca de dichas normas.

d) La oralidad en los procesos judiciales.- El Código Orgánico General de Procesos publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 506 de 22 de mayo de 2015, con

vigencia a partir de mayo de 2016, tiene como objetivo fundamental armonizar el sistema procesal ecuatoriano con las disposiciones constitucionales previstas en los artículos 167, 168 y 169 y los principios que contemplan los artículos 18, 19 y 20 del Código Orgánico de la Función Judicial que refieren a la implementación del sistema oral en la sustanciación de los procesos judiciales, promoviendo mediante este mecanismo la celeridad procesal, el acceso oportuno y eficiente a la administración de justicia y la uniformidad en todas las materias e instancias, excepto la constitucional y penal, garantizando como fin último el derecho a la tutela judicial efectiva.

La sustanciación de los procedimientos regulados en el Código Orgánico General de Procesos se encuentra delimitada a etapas procesales claramente definidas, que deben ser evacuadas con absoluta estrictez en los términos y plazos previstos para el efecto, sin que medie dilación o prórroga bajo ninguna causa que no se encuentre legalmente establecida, las cuales, cabe mencionar, son de naturaleza excepcional.

Ahora bien, la aplicación del procedimiento jurisdiccional de interpretación prejudicial respecto a normas de la Comunidad Andina se encuentra en plena vigencia, en tal virtud, en el desarrollo de las causas en las que se requiera dicha consulta, la misma deberá remitirse inexorablemente a lo establecido en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, el cual en los casos de interpretación prejudicial de carácter obligatorio conlleva la suspensión del proceso judicial interno hasta obtener el pronunciamiento del Tribunal Andino.

La interpretación prejudicial de normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, por su naturaleza, tiene cabida en los denominados procesos ordinarios establecidos en el capítulo I del Libro IV del Código Orgánico General de Procesos, cuya sustanciación se encuentra estructurada por las siguientes fases: demanda, contestación, audiencia preliminar, audiencia de juicio y sentencia, por lo que resulta necesario determinar la etapa procesal oportuna y conveniente para formular la consulta, en razón de que la vigente normativa procesal no la ha previsto.

Al efecto, en este proceso, una vez contestada la demanda, con o sin ella, el juzgador en el término de 3 días convocará a la audiencia preliminar, la cual conforme el artículo 294 del Código Orgánico General de Procesos tratará sobre asuntos de validez procesal, calificación de excepciones, determinación del objeto de la controversia, exposición de la demanda y su contestación, anunciación de la totalidad de las pruebas de las partes y su correspondiente calificación, disposición, de ser el caso, de pruebas de oficio, entre otros aspectos, concluida la antedicha diligencia el juez anunciará su resolución, posterior a la cual en el término máximo de treinta días se realizará la audiencia de juicio. El artículo 297 ibídem establece que en la audiencia de juicio, entre otras diligencias, se actuará prueba y el juez dictará sentencia.

Partiendo de lo expuesto en la consulta presentada por el Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, respecto a la posibilidad de requerir la interpretación prejudicial en el desarrollo de la audiencia de juicio, se considera que la práctica de la misma en esta etapa procesal resultaría improcedente, toda vez, que el juez tendría que suspender la audiencia de juicio y abstenerse de dictar sentencia, actuación que rompería el objetivo y naturaleza del sistema oral.

En consecuencia, revisado el esquema de sustanciación de estas dos audiencias, es adecuado que el requerimiento de interpretación prejudicial se resuelva en la audiencia preliminar, en virtud de que en la misma el juez ya conoce los planteamientos de la demanda y su contestación (objeto de la controversia) logrando identificar la necesidad de la interpretación prejudicial de una norma comunitaria.

Así las cosas, para efectos de evacuar la interpretación prejudicial, el juez contencioso administrativo al finalizar la audiencia preliminar, dictará la resolución correspondiente en la que incluirá la disposición de elevar en consulta de forma inmediata la interpretación prejudicial, y por consiguiente, conforme al artículo 123 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ordenará la suspensión del proceso interno hasta obtener el pronunciamiento del Tribunal Andino de Justicia, en virtud de que para la sustanciación de la audiencia de juicio, dentro de la cual corresponde

resolver la causa y dictar sentencia, el juzgador ya debe contar con este elemento con el fin de incorporar dicho pronunciamiento en su resolución.



RESOLUCIÓN No. 14-2017

LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

CONSIDERANDO:

Que, concebida como una garantía del debido proceso, el artículo 169 de la Carta Magna establece que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

Que el numeral 6 del artículo 180 del Código Orgánico de la Función Judicial faculta al Pleno de la Corte Nacional de Justicia para expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la Ley, y regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Que, sobre la integración latinoamericana, el artículo 423 de la Constitución de la República establece que la integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado, en todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá, entre otros aspectos, a favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.

Que el artículo 425 de la Norma Suprema, dispone que el orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las

ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

Que la integración económica latinoamericana y particularmente la consagrada en el Acuerdo de Cartagena constituye un propósito común de desarrollo económico y social; teniendo en cuenta la Declaración de los Presidentes de los Países Andinos formulada en Bogotá el 8 de agosto de 1978 y las modificaciones introducidas por el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), aprobado en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996.

Que el artículo 32 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina señala que corresponderá al Tribunal de Justicia Andino interpretar por vía prejudicial las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, con el fin de asegurar su aplicación uniforme en el territorio de los Países Miembros.

Que, la interpretación prejudicial consiste en una colaboración jurídica entre los jueces nacionales de los países miembros y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, organismo supranacional, facultado privativamente para interpretar y guiar la aplicación y entendimiento del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

Que el artículo 128 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina señala que los Países Miembros y la Secretaría General velarán por el cumplimiento y la observancia por parte de los jueces nacionales de lo establecido respecto a la interpretación prejudicial. Los Países Miembros y los particulares tendrán derecho a acudir ante el Tribunal en ejercicio de la acción de incumplimiento, cuando el Juez nacional obligado a realizar la consulta se abstenga de hacerlo, o cuando efectuada ésta, aplique interpretación diferente a la dictada por el Tribunal.

Que mediante Registro Oficial Suplemento No. 506, de 22 de mayo de 2015, se publicó el Código Orgánico General de Procesos, el cual entró en vigencia a partir del mes de mayo de 2016. Este cuerpo normativo tiene como propósito fundamental armonizar el sistema procesal ecuatoriano con las disposiciones constitucionales previstas en los

artículos 167, 168 y 169 y los principios que contemplan los artículos 18, 19 y 20 del Código Orgánico de la Función Judicial que refieren a la implementación del sistema oral en la sustanciación de los procesos judiciales.

Que, mediante oficio No. TCA-001-2017, de 11 de abril de 2017, el doctor Mauricio Bayardo Espinoza Brito, Juez del Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, dirige una consulta en el sentido de determinar cuál es el momento procesal en el que los tribunales de lo contencioso administrativo deberían suspender la causa para solicitar la interpretación prejudicial que dispone el artículo 33 del Tratado Constitutivo del Tribunal Andino de Justicia.

Que las consultas de interpretación prejudicial procederán generalmente en los denominados procesos ordinarios comprendidos en el capítulo Título I del Libro IV del Código Orgánico General de Procesos, los cuales conforme el artículo 289 tratarán sobre todas aquellas pretensiones que no tengan previsto un trámite especial para su sustanciación.

Que la entrada en vigencia del Código Orgánico General de Procesos vuelve imperiosa la necesidad de establecer la etapa procesal en la cual corresponde evacuar los requerimientos de interpretación prejudicial, dado que en su contenido integral no se encuentra previsto tal procedimiento jurisdiccional.

Que la Constitución de la República consagra el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e impone a las autoridades judiciales la obligación de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

Que el artículo 29 del Código Orgánico de la Función Judicial, en sus incisos segundo y tercero, establecen que las dudas que surjan en la interpretación de las normas procesales, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumplan las garantías constitucionales del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes. Cualquier vacío en las disposiciones de las leyes procesales, se llenará con las normas

que regulen casos análogos, y a falta de éstas, con los principios constitucionales y generales del derecho procesal.

Que la presente resolución tiene como objetivo determinar la fase procesal dentro de la cual deberá sustanciarse la interpretación prejudicial dentro de los procesos ordinarios contencioso administrativos, con el propósito de unificar dicho procedimiento, y evitar que se manejen criterios diversos en la tramitación de las causas en las que se requieran consultas de esta naturaleza.

En ejercicio de la facultad establecida en el numeral 6 del artículo 180 del Código Orgánico de la Función Judicial:

RESUELVE:

ARTÍCULO ÚNICO.- Procedimiento de interpretación prejudicial.- En los procesos ordinarios contencioso administrativos dentro de los cuales el juzgador, en uso de sus facultades, considere que se deba aplicar una norma perteneciente al ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, al finalizar la audiencia preliminar prevista en el artículo 294 del Código Orgánico General de Procesos resolverá elevar en consulta de forma inmediata, la interpretación prejudicial al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, lo cual constará en la resolución respectiva.

La interposición de la consulta según lo dispone el artículo 124 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina suspenderá el proceso hasta obtener el pronunciamiento del Tribunal Andino de Justicia.

El término previsto para la realización de la audiencia de juicio establecido en el artículo 297 del Código Orgánico General de Procesos empezará a decurrir a partir del día siguiente de la recepción del pronunciamiento de interpretación prejudicial.

En la audiencia de juicio, el juez al dictar sentencia está obligado a adoptar la interpretación del Tribunal Andino de Justicia, de acuerdo con el artículo 35 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, que tiene efecto vinculante.

DISPOSICIÓN FINAL.- La presente resolución tendrá el carácter de general y obligatoria mientras la Ley no disponga lo contrario y entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en el Salón de Sesiones de la Corte Nacional de Justicia, a los siete días del mes de junio de dos mil diecisiete.

f) Dr. Carlos Ramírez Romero, PRESIDENTE; Dra. Paulina Aguirre Suárez, Dra. María Rosa Merchán Larrea, Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo (voto en contra), Dra. María del Carmen Espinoza Valdiviezo, Dr. Merck Benavides Benalcázar, Dra. Tatiana Pérez Valencia (voto en contra), Dr. Wilson Andino Reinoso, Dr. Eduardo Bermúdez Coronel, Dra. Gladys Terán Sierra, Dr. Asdrúbal Granizo Gavidia, Dra. Rocío Salgado Carpio, Dr. Jorge Blum Carcelén, Dr. José Luis Terán Suárez (voto en contra), Dra. Ana María Crespo Santos (voto en contra), Dr. Luis Enríquez Villacrés (voto en contra), Dr. Miguel Jurado Fabara, Dr. Pablo Tinajero Delgado, Ab. Cynthia Guerrero Mosquera, Dra. Sylvia Sánchez Insuasti, Dr. Marco Maldonado Castro, JUECES Y JUEZAS NACIONALES. Certifico. f) Dra. Isabel Garrido Cisneros SECRETARIA GENERAL.