

Quito D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 32-18-IN

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

SENTENCIA 32-18-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra del artículo 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero y del artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Los accionantes alegaron que la inembargabilidad de las cuentas del Estado es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, porque cuando se ordena el pago de haberes laborales a cargo de instituciones públicas no se puede materializar el cumplimiento del derecho tutelado. La Corte distingue las instituciones de ejecución de la sentencia y del embargo. Concluye que estas normas no resultan contrarias a la tutela judicial efectiva porque no constituyen una justificación ni excusa para incumplir sentencias, sino que su finalidad se justifica en la necesidad de garantizar principios constitucionales tales como la planificación, liquidez y estabilidad de las finanzas públicas. En consecuencia, la Corte desestima la acción.

1. Antecedentes Procesales

1. El 27 de junio de 2018, Jaime Luis Acurio Onofre, Agnelido Isaías Aguilar Sánchez, Fausto Cristóbal Arguello Naranjo y otros (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero (“**46 COMF**”) y el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“**170 COPFP**”), normas que se refieren a la inembargabilidad de los depósitos y recursos públicos. Son un total de 25 accionantes ex obreros municipales del GAD de Montalvo, en la provincia de Los Ríos.¹

¹ Los accionantes en su demanda se refieren a dos procesos laborales, que comenzaron antes de la presentación de la demanda de acción pública de inconstitucionalidad. En relación al primer proceso laboral, se inició por la demanda de Segundo Porfirio Ramírez Sinmaleza, en contra del Municipio del cantón Montalvo, provincia de Los Ríos, se sustanció en la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Montalvo. El 23 de agosto de 2019, se emitió el mandamiento de ejecución, y se ordenó al municipio el pago de USD 74.856,86, a favor del accionante, por concepto de la indemnización o compensación económica por acogerse a la jubilación. Los accionantes advirtieron que el Municipio nunca cumplió con ese pago y el accionante falleció el 26 de agosto de 2020, a la edad de 103 años de edad, sin cobrar dicho rubro por la prohibición de embargar los fondos públicos establecida en las normas impugnadas. Así mismo, indicaron dentro del otro proceso laboral que Segundo Reinaldo Flores Albán presentó una demanda laboral contra el Municipio, dentro del juicio 12313-2017-00391, proceso en el cual tampoco se hizo efectivo el pago de la indemnización ordenada en sentencia,

2. El 10 de abril de 2019, la Sala de Admisión conformada por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes admitió a trámite la demanda el caso 32-18-IN. Esta Corte deja expresa constancia de que el Tribunal de Sala de Admisión no se pronunció acerca del pedido de suspensión provisional de las normas impugnadas.
3. El 15 de mayo de 2019, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) ingresó el escrito de contestación a la demanda. El 16 de mayo de 2019, la secretaria general jurídica, en representación del presidente de la República, también presentó escrito de contestación a la demanda.
4. Finalmente, después de la renovación parcial del Pleno, el 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante auto emitido el 13 de abril de 2023, y solicitó que la Asamblea Nacional, la presidencia y la PGE presenten un informe sobre los cargos de inconstitucionalidad formulados sobre dichas normas.
5. El 20 de abril de 2023, presentó un informe Christian Fabricio Proaño Jurado, procurador judicial del ex presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436.2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 75.1.d y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Normas impugnadas

7. Los accionantes impugnan el artículo 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero y el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que disponen:

Art. 46.- Inembargabilidad.- Los depósitos de entidades públicas y los recursos de la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados en el

debido a la inembargabilidad de fondos públicos. El 12 de noviembre de 2020, los accionantes entregaron información sobre el juicio laboral 12313-2017-00450.

Banco Central del Ecuador o en sus cuentas, tanto en el país como en el exterior, son inembargables, gozan de inmunidad soberana y no pueden ser objeto de ningún tipo de apremio ni medida preventiva o cautelar. El Estado ecuatoriano otorgará igual trato a los activos depositados o encomendados en el país por bancos centrales o autoridades monetarias de otros países, bajo el principio de reciprocidad.²

Art. 170.- Sentencias.- Las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se financiará con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, para lo cual si es necesario se realizarán las reformas respectivas en el gasto no permanente. Los recursos de la cuenta única del tesoro son inembargables y no pueden ser objeto de ningún tipo de apremio, medida preventiva ni cautelar.³

4. Pretensión y fundamentos

4.1. Fundamentos y pretensión de los accionantes

8. Las normas impugnadas al prohibir el embargo de ciertos recursos públicos, impiden la ejecución de aquellas sentencias que ordenan el pago de haberes laborales a cargo de instituciones públicas y, en consecuencia, son incompatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la Constitución).
9. Indican que, la inembargabilidad de las cuentas de entidades públicas blindas los recursos estatales y da lugar a que las sentencias, que han reconocido el derecho de percibir indemnizaciones o haberes laborales a cargo de instituciones del sector público, estén impedidas de hacerse efectivas. Agregan, que esa inembargabilidad afecta a la celeridad del sistema procesal, para realizar la justicia, especialmente en aquellos casos en que una persona ya litigó y esperó un tiempo razonable, obtuvo una sentencia definitiva, en donde ya se reconoció el derecho reclamado a percibir indemnización y no se hace efectivo el pago.
10. Además, advierten que no existe otro mecanismo eficaz para garantizar el cumplimiento de una sentencia de índole laboral contra una institución del Estado. En ese sentido, señalan que en el último inciso del artículo 36 del Código de Trabajo se incluyó que no se puede ordenar una medida cautelar o ejecutarse sentencia alguna en contra de los representantes legales o administradores de las entidades públicas, con lo cual advierte que los representantes legales o personeros de instituciones públicas dejaron de tener

² Publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial 332 de 12 de septiembre de 2014.

³ Publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial 306 de 22 de Octubre 2010.

obligación o responsabilidad solidaria en materia laboral para responder ante el incumplimiento de una sentencia donde se disponga el pago de haberes laborales y no se puede ejecutar la medida de embargo de bienes del sector público, por cuanto implica paralización de servicios públicos en los términos del artículo 326 numeral 15 de la Constitución de la República.

11. En relación con el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, reclaman que si bien dicho enunciado establece que las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas en autoridad de cosa juzgada, y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se deberá financiar con cargo a asignaciones presupuestarias con las reformas respectivas, la norma nada dice en aquellos casos en donde aquello no ocurra.
12. A criterio de los accionantes, no existe ninguna ilegalidad en financiar o cumplir con el pago de una sentencia con cargo al gasto no permanente, y en aquellos casos cuando no se pagó la obligación no debería ser ilegal el embargo de fondos, y no puede quedar a discreción el pago de la sentencia de acuerdo a la voluntad del personero de la entidad. La problemática ocurre cuando no se cumple con el pago de las sentencias de manera oportuna, y no existe un mecanismo legal para hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia, lo cual violenta el derecho de ejecutar las sentencias en materia laboral cuando se expide una sentencia en contra de entidades que manejan recursos públicos.
13. Finalmente, pidieron que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y su exclusión del ordenamiento jurídico, y como medida cautelar solicitaron que expida normativa sustitutiva de los artículos impugnados.

5. Contestación de las entidades accionadas

5.1. Contestación de la Asamblea Nacional

14. La Asamblea Nacional señaló que, el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho compuesto, y en lo atinente a la potestad de ejecutar lo juzgado, este derecho se interrelaciona con otros derechos, como el de defensa.
15. Indicó que las normas impugnadas no contrarían a la tutela judicial efectiva, en atención a que no impiden que los justiciables concurren ante los tribunales u órganos de justicia para hacer valer sus derechos, incluso el texto de las normas contiene una obligación para

las entidades del sector público, para cumplir con una resolución judicial, con cargo a las asignaciones presupuestarias en el momento de la ejecución de lo resuelto.

16. Las normas impugnadas no están direccionadas hacia un grupo determinado, sino que reconocen la igualdad formal que debe ser efectivizada en el momento de cumplir con el pago de las obligaciones de todas las entidades y organismos del sector público, en consecuencia, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

5.2. Contestación de la PGE

17. La PGE señala que las normas impugnadas no son contrarias a la Constitución, ya que existe el mandato de disponer que las entidades y organismos del sector público den cumplimiento a las sentencias ejecutoriadas y pasadas por autoridad de cosa juzgada. Estas normas prevén que el egreso de recursos fiscales se financie con cargo a las obligaciones presupuestarias, y dispone que de ser el caso se efectúen las reformas en el gasto no permanente. Indica que el espíritu de la norma se orienta a proteger y salvaguardar los intereses del beneficiario de la sentencia incluso efectuando reformas en el gasto no permanente.
18. Además, la inembargabilidad de los depósitos y fondos públicos obedece a la naturaleza, significado y connotación de los fondos públicos, que constituyen aporte de los contribuyentes, es decir, dinero de los ciudadanos. No se trata de fondos particulares provenientes de actividades con afán de lucro, sino que son una contribución colectiva de los asociados. Señalan que el retirar el carácter de inembargable a las cuentas de depósitos y fondos públicos para cubrir cuantías súbitas y exorbitantes altera lo previsto en la aprobación del Presupuesto General del Estado, y al cumplimiento oportuno y eficaz de los servicios públicos, y estaría en contra del artículo 83 numeral 7 de la CRE, que trata sobre el deber de promover el bien común y anteponer el bien común y el interés general al interés particular.
19. Manifiesta que las normas impugnadas son armónicas con las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 83 numerales 1, 7 y 8 de la CRE que prescriben como deberes de los ecuatorianos acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente, promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular y administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley y patrimonio público.

20. Así mismo, indica que las normas impugnadas guardan relación con el deber del Estado de garantizar la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de políticas públicas y prestación de bienes y servicios públicos, y dichas normas están circunscritas al concepto de que la administración pública constituye un servicio a la colectividad y debe regirse a los principios de planificación y transparencia.
21. Señala que las normas en cuestión se relacionan con los principios que rigen las finanzas públicas en todos los niveles de gobiernos, que exige que se conduzcan de forma sostenible, responsable, transparente, que deben procurar la estabilidad económica, observando que los egresos permanentes deben financiarse con ingresos de la misma naturaleza.
22. Advierte que las normas impugnadas guardan relación con otras normas infra legales como el artículo 416 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, norma que dispone que los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Además, señala que el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal **COIP** tipifica el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, y constituye un mecanismo para exigir en la vía penal ordinaria el cumplimiento de las decisiones. Por tanto, el pretender convertir los recursos y fondos en embargables atenta contra el principio de legalidad y seguridad presupuestaria, lo que afectaría al presupuesto general del Estado y a la oportunidad y calidad de la prestación de servicios públicos.
23. Finalmente, alega que las normas impugnadas fueron emitidas de manera posterior a la vigencia de la actual Constitución y gozan del respaldo de varios principios y reglas, se presumen constitucionales en atención al *in dubio pro legislatore*, pues los accionantes no han podido demostrar que violen derechos constitucionales y el examen de constitucionalidad debe estar orientado a la permanencia de la norma en el ordenamiento jurídico interno.
24. Solicitan que este Organismo, concluya que la pretensión de los accionantes es contradictoria, pues, por un lado, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas y, por otro lado, requieren que se expida normativa sustitutiva de los artículos impugnados, y se regule el embargo de las cuentas de entidades del sector público para el caso de las sentencias ejecutoriadas en materia laboral.

5.3. Contestación de la Presidencia de la República

25. La secretaria general jurídica de la Presidencia de la República compareció al amparo del artículo 80, numeral 2, letra c) de la LOGJCC, norma en la cual se faculta al presidente de la República a comparecer en calidad de colegislador.
26. A criterio de la Presidencia de la República, es aventurado el postulado de los accionantes de señalar que se afecta el núcleo duro del derecho a la tutela judicial efectiva, debido a la inembargabilidad de fondos públicos. Por cuanto, el tesoro nacional se maneja por una cuenta única, y de esta manera el Banco Central del Ecuador maneja de forma centralizada e integrada la liquidez del sector público.
27. Sostiene que, si las cuentas del tesoro nacional fueran susceptibles de ser embargadas, no habría un control determinado de todos los egresos posibles, y sería imposible establecer los valores que se deben pagar mediante sentencias al Estado. Por tanto, al permitir el embargo de las cuentas del tesoro nacional se afectaría los niveles de liquidez global, la ejecución presupuestaria, el programa económico y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. De manera especial advierte sobre el riesgo de iliquidez que podría incidir en los gobiernos autónomos descentralizados.
28. Señala que uno de los objetivos de las finanzas públicas, contenidos en el artículo 3 de Código Orgánico Monetario y Financiero es el de asegurar los niveles de liquidez de la economía, para contribuir al cumplimiento del programa económico.⁴ Además, entre los objetivos del sistema nacional de finanzas públicas están la sostenibilidad, estabilidad, consistencia de las finanzas públicas, la efectividad y el manejo integrado de la liquidez de los recursos del sector público.⁵
29. Asimismo, sostiene que el artículo 170 **COPFP** ordena que las obligaciones de pago, que se originen en sentencias deben ser cumplidas de forma inmediata, y se financiarán con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, para lo cual se pueden realizar las reformas presupuestarias en el gasto no permanente.

⁴ Art. 3.- Objetivos. Los objetivos de este Código son: (...) 3. Asegurar los niveles de liquidez de la economía para contribuir al cumplimiento del programa económico.

⁵ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 70: Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP).- El SINFIP comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley. Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades.

- 30.** En ese mismo sentido, precisa que el artículo 163 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ordena que la salida de recursos de la cuenta única del tesoro se debe realizar sobre la base de autorizadores de pago de las entidades y organismos pertinentes. La salida de recursos se realizará cuando existan obligaciones de pago legalmente exigibles -entre las que se encuentran las sentencias ejecutoriadas-, debidamente determinadas por las entidades responsables correspondientes previa afectación presupuestaria o registro contable. Por tanto, no se puede poner en riesgo la sostenibilidad fiscal con situaciones no determinadas, que afectarían el cumplimiento de los fines estatales.⁶
- 31.** El permitir el embargo de las cuentas estatales es una amenaza a la liquidez global, lo cual pone en riesgo la capacidad del Estado para hacer frente a las obligaciones y cumplir sus fines.⁷ Así mismo, causaría un desequilibrio en las finanzas de los diversos organismos y dependencias estatales. Al no cumplir con la programación presupuestaria, se dificulta el acceso a recursos por parte de gobiernos autónomos descentralizados o carteras de gobierno, se pone en riesgo la prestación de servicios públicos como el agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones y el ejercicio de derechos como la salud y educación.
- 32.** La ejecución de sentencias para su efectivo cumplimiento puede consolidarse a través de varias vías, el embargo de las cuentas del Estado sería solo una de las tantas herramientas. Además, existe la acción constitucional de incumplimiento, en la cual se obliga al Estado a presupuestar los montos requeridos para el cumplimiento de la sentencia, sin necesidad

⁶ Art. 163.- Gestión y acreditación de los recursos públicos.- El Presupuesto General del Estado se gestionará a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el depositario oficial que es el Banco Central del Ecuador, con las subcuentas que el ente rector de las finanzas públicas considere necesarias. (...) La salida de recursos de la Cuenta Única del Tesoro Nacional se realizará sobre la base de las disposiciones de los autorizadores de pago de las entidades y organismos pertinentes y del ente rector de las finanzas públicas. Dicha salida de recursos se efectuará cuando existan obligaciones de pago, legalmente exigibles, debidamente determinadas por las entidades responsables correspondientes, previa afectación presupuestaria o registro contable.

⁷ Constitución de la República, artículo 3: Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. 2. Garantizar y defender la soberanía nacional. 3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad. 4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico. 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir. 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. 7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país. 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

de embargar las cuentas estatales. En atención al principio de legalidad, el dinero del Estado debe usarse para los fines presupuestados, de allí la obligación de presupuestar el pago de sentencia, y si esto no se realiza existen vías para exigir que esto se realice.

33. Finalmente, solicita que se deseche la demanda debido a la insuficiente justificación de los accionantes para desvirtuar la presunción de legitimidad.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

34. Los argumentos de los accionantes se fundamentan en que la regulación de la inembargabilidad de las cuentas del Estado vulnera la tutela judicial efectiva en el componente de cumplimiento o ejecución efectiva de sentencias, en donde se haya condenado al Estado al pago de indemnizaciones. Ello afectaría a la celeridad del sistema procesal, cuestión que vendría acompañada por la inexistencia de otros mecanismos eficaces para el cumplimiento de sentencia laborales.
35. Los demandados, tanto la AN, la PGE y el presidente de la República, por otra parte, manifiestan que la prohibición de embargo establecida en las normas impugnadas persigue el objetivo constitucional de asegurar los niveles de liquidez de las finanzas públicas. Las normas impugnadas establecen que las obligaciones legales imputadas a los recursos públicos son cumplidas de forma inmediata con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo.
36. Con base en estos cargos y descargos, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

6.1. ¿Los artículos 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero y 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas son contrarios al artículo 75 de la Constitución, al impedir el cumplimiento efectivo de sentencias en las cuales se haya condenado al Estado al pago de indemnizaciones?

37. En esta sección, la Corte determinará que los artículos 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero y el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas no son contrarios al derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución.
38. Las normas impugnadas, al disponer que los depósitos y fondos públicos son inembargables y señalar que las obligaciones pecuniarias de las instituciones del Estado

se cumplen con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, no son una justificación para el incumplimiento de las decisiones judiciales, ni contienen restricciones que impidan el cumplimiento efectivo de las sentencias en las que el Estado ha sido condenado al pago de indemnizaciones. En abstracto, dichas normas tampoco afectan la celeridad de los procesos judiciales, en tanto que no configuran excusas para incumplir obligaciones emanadas de decisiones judiciales definitivas con fuerza de cosa juzgada. Por el contrario, las normas demandadas establecen mandatos de planificación presupuestaria y, a su vez, vías expresas para que las entidades del Estado honren las indemnizaciones dispuestas en procesos judiciales. De ahí que la Corte desestimaré la acción pública de inconstitucionalidad por improcedente.

- 39.** El derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de la ejecutoriedad de la decisión judicial está reconocido constitucionalmente en los siguientes términos: “Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.
- 40.** Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha precisado que uno de los componentes de la tutela judicial efectiva es la ejecución de lo resuelto en sentencia. Ello tiene relación con los efectos materiales de un fallo y la fuerza decisional propia de la cosa juzgada formal y material. Lo decidido se cumple, lo cual evita que el derecho sea ilusorio. Por fuerza de la Constitución y la ley, el juez emite sentencias que deben cumplirse con arreglo a las normas procesales de cada trámite. Por ello, la tutela judicial efectiva es un derecho cuya finalidad es prever que el ordenamiento jurídico no imponga trabas o barreras irrazonables a la ejecución de la sentencia que deberá ser cumplida por parte de los destinatarios de esta.⁸
- 41.** Acerca del cumplimiento de las sentencias este Organismo ha señalado que los procesos judiciales no llegan a su fin con la expedición de la sentencia, sino cuando se haya cumplido con todos los actos que se ha dispuesto en ella y se ha llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados.⁹
- 42.** Ahora bien, corresponde analizar si los fines de las normas impugnadas se relacionan con la dimensión constitucional del derecho financiero público, que fundamenta la

⁸ CCE, sentencia 851-14-EP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 22; CCE, sentencia 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 45; CCE, sentencia 019-16-SEP-CC, 20 de enero de 2016, pág. 17.

⁹ CCE, sentencia 002-13-SIS-CC, caso 047-10-IS, 18 de septiembre de 2013.

institucionalidad y actividad financiera fiscal de crédito público, ingresos, gastos, planificación y control, teniendo presente que es obligación del Estado conducir las finanzas públicas de manera que se garantice la estabilidad económica (artículo 286 de la CRE). Además, la Norma Fundamental dispone que la liquidez económica es uno de los objetivos de la política financiera y monetaria del Estado (artículo 302 de la CRE).

43. La planificación, en el ámbito de la constitución económica y del derecho administrativo económico, se trata de potestades obligatorias o de competencias administrativas atribuidas jurídicamente al gobierno nacional y a los gobiernos locales para disponer de los recursos públicos, asignarlos definiendo sus destinatarios y conseguir determinados objetivos constitucionales que corresponden a la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión de recursos públicos.
44. En suma, el objeto del derecho del gasto y del derecho presupuestario está orientado, el primero, a satisfacer los derechos ciudadanos y el cumplimiento de los objetivos del Gobierno, y del segundo para regular el presupuesto con la finalidad de que cumpla con los objetivos señalados en la Constitución y la planificación nacional.
45. Las normas impugnadas también regulan la inembargabilidad de depósitos de entidades públicas y los recursos de la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados en el Banco Central del Ecuador o en sus cuentas, tanto en el país como en el exterior. De allí que la Corte estima necesario precisar que el embargo se define como la afectación de un bien del deudor, para pagar el crédito en ejecución. Esta medida solamente puede ser ordenada por un juez, persigue la individualización y la indisponibilidad del bien afectado, y de esta manera asegura que con el importe obtenido por la realización judicial del mismo se va a satisfacer el interés del acreedor.
46. El embargo no implica desapropio o pérdida, pues la cosa embargada continúa siendo de propiedad del ejecutado, mientras no proceda a su enajenación por orden judicial. No constituye un derecho real ni le atribuye al acreedor ningún poder sobre la cosa embargada. El efecto del embargo consiste en poner la cosa a disposición del juez que ordenó esta medida, autoridad competente que a su vez puede darle otro destino o someterlo a una afectación diferente.
47. En este contexto, la Corte debe establecer si las normas impugnadas restringen el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de cumplimiento de decisiones judiciales al otorgar el carácter de inembargables a los depósitos y recursos públicos, frente a los

derechos de los acreedores del Estado, quienes persiguen el pago de una obligación contenida en una sentencia ejecutoriada.

- 48.** Ahora bien, por un lado, se encuentra el deber del Estado de cumplir con el pago de la obligación que ha sido dispuesta en una sentencia y por otro lado existe el principio de planificación que rige el gasto y las finanzas públicas. Al respecto, este Organismo observa que el artículo 170 COPFP ya contempla un mecanismo para dar cumplimiento al mandamiento judicial y es que se efectúen las correspondientes reformas presupuestarias para realizar el pago de gastos no permanentes.
- 49.** Esta reforma presupuestaria supone el cumplimiento de varias condiciones, en tanto que el presupuesto general del Estado tiene un ciclo de cumplimiento obligatorio que debe observarse por parte de todas las entidades del sector público. En ese sentido, cobra una especial relevancia la programación, que consiste en definir los programas, proyectos, y actividades que se van a desarrollar en el año. También, es necesario identificar las metas, recursos, resultados y plazos, y se fundamenta en los objetivos de la planificación y la disponibilidad de recursos.
- 50.** Por lo tanto, el procedimiento de reforma presupuestaria, previo al pago de una obligación dispuesta en una sentencia judicial obedece al principio de planificación que rige las finanzas públicas y que determina que todo gasto público debe estar previamente programado, y aprobado, a fin de contar con disponibilidad de recursos, y ordenar el gasto público, mas no puede ser una justificación para el incumplimiento de la decisión judicial. En suma, la reforma presupuestaria persigue que se cumpla con un requisito técnico para que se asignen mayores recursos al presupuesto de una entidad pública, para que cuente con fondos suficientes para cumplir con el pago de sus obligaciones.
- 51.** Además, las normas impugnadas son necesarias por cuanto impiden que las cuentas públicas sean objeto de una limitación que afecte el orden público, se ponga en riesgo la liquidez y la estabilidad del presupuesto general del Estado, y exigen que todos los pagos o erogaciones que deba realizar cualquier entidad pública cumplan con las etapas previstas, esto con la finalidad de programar los pagos y asegurar la provisión de fondos. Si bien este proceso de programación de gastos toma su tiempo este también debe ser razonable y no excesivo, y requiere el cumplimiento de varios procesos, obedece a los principios que rigen el presupuesto general del Estado, y en abstracto no constituyen una excusa para incumplir sentencias ni una barrera a la tutela judicial efectiva, sino que son herramientas técnicas para ordenar el gasto.

- 52.** De allí que, la ley cumple con ese fin constitucional, a través de la prohibición del embargo de los depósitos de entidades públicas y los recursos de la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados en el Banco Central del Ecuador o de sus cuentas, justamente para asegurar los fines constitucionales antes anotados.
- 53.** En consecuencia, el legislador ha justificado la necesidad de regular la excepción del embargo judicial de cuentas públicas. En relación con el artículo 46 del COMF, esta detalla todos aquellos recursos estatales que tienen esa calidad de inembargables. Así habla de los depósitos de entidades públicas, recursos de la Corporación de Seguro de Depósito Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados en el Banco Central del Ecuador, que se encuentren en sus cuentas en el país o en el exterior. También precisa que el dinero que está depositado en estas cuentas es inembargable, goza de inmunidad soberana, y no puede ser objeto de ningún tipo de apremio ni medida preventiva o cautelar.
- 54.** Con la finalidad de clarificar el concepto de recursos públicos, es necesario considerar que el artículo 41 del COMF a su vez dispone que dentro del sector público existen instituciones, organismos, empresas calificadas como no financieras, las que deben realizar de manera obligatoria todos sus pagos, operaciones, servicios, operaciones de comercio exterior por medio del Banco Central del Ecuador “BCE”. Otras instituciones, como el Ministerio de Finanzas, GADs, entidades de seguridad social, Corporación del Seguro de Depósitos, pueden realizar sus pagos sin la necesidad de recurrir al BCE. Y, en dicha norma ya se precisa que todas las operaciones que realizan las instituciones públicas o empresas públicas por medio del BCE, son de naturaleza pública.¹⁰
- 55.** El artículo 170 del COPFP, por su parte, consagra la obligación de dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas y dispone que las obligaciones generadas por ellas

¹⁰ Art. 41.- Operaciones financieras del sector público no financiero.- Las instituciones, organismos y empresas del sector público no financiero deberán efectuar por medio del Banco Central del Ecuador, o las cuentas de este, todos los pagos que tuvieren que hacer, así como todas las operaciones y servicios financieros que requieran, inclusive las operaciones de comercio exterior, de acuerdo con las regulaciones y excepciones que dicte la Junta de Política y Regulación Monetaria. Con excepción del ente rector de las finanzas públicas, las entidades de seguridad social, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados. Las entidades del sector público no financiero no podrán realizar inversiones financieras, salvo autorización expresa del ente rector de las finanzas públicas. Las operaciones cursadas por las instituciones públicas o empresas públicas, a través del Banco Central del Ecuador, como agente financiero del Estado, ya sea en el país o en el exterior, son de naturaleza pública. El Banco Central del Ecuador sancionará la inobservancia o falta de cumplimiento a las disposiciones de este artículo como infracción grave

serán imputables a las asignaciones presupuestarias de las entidades públicas respectivas. Asimismo, dispone la inembargabilidad de los recursos de la Cuenta Única del Tesoro.

56. Este Organismo ya analizó dicha norma en el marco de una acción por incumplimiento y señaló: (i) que la norma tiene como sujeto obligado a las entidades y organismos del sector público; (ii) que el contenido de la obligación es el cumplimiento inmediato de sentencias ejecutoriadas, así como de aquellas que tienen el efecto de cosa juzgada; y, (iii) que la norma describe la forma de dar cumplimiento con lo dispuesto en las sentencias ejecutoriadas, en caso de que aquello implique el egreso de recursos fiscales. Es decir, en principio, esta Corte identifica que en el artículo 170 del COPFP se determina un sujeto obligado a ejecutar (esto es, todas las entidades y organismos del sector público), y se establece un contenido y una forma de ejecutar una obligación (esto es, el cumplimiento inmediato de las sentencias).¹¹
57. Esta Corte observa que el artículo 170 del COPFP establece el deber esencial de garantizar el cumplimiento integral de las distintas decisiones judiciales por parte de las entidades y organismos del sector público, en particular si el cumplimiento implica el egreso de recursos fiscales.¹²
58. Esta Corte advierte también que, frente a la alegación central de los accionantes de que las normas impugnadas limitan los efectos de una sentencia, debido a la inembargabilidad de las cuentas, la propia norma prevé un mecanismo para solventar esas obligaciones, que consiste en que las entidades realicen reformas en los gastos no permanentes en sus presupuestos, y de esta manera se cumpla con el pago de estas obligaciones.
59. Es decir, el artículo 170 **COPFP** ya contempla una herramienta para financiar las obligaciones del Estado, que se deriven de sentencias ejecutoriadas. Por lo tanto, sí existe un mecanismo para viabilizar los pagos que se originen en sentencias ejecutoriadas. En ese sentido, esta norma impugnada al establecer un mecanismo para el efectivo cobro de las obligaciones adeudadas no es contrarias al derecho a la tutela judicial efectiva, sino que garantiza la planificación de las finanzas públicas y los objetivos económicos antes referidos. Por lo tanto, corresponde exigir a las entidades estatales efectuar la reforma presupuestaria correspondiente en el caso de que no cuenten con el presupuesto necesario para el cumplimiento de la obligación.

¹¹ CCE, sentencia 41-17-AN, 8 de julio de 2020, párrafo 45.

¹² *Ibíd.*, párrafo 48.

- 60.** En consecuencia, las obligaciones de pago por parte del Estado que se originen en sentencias ejecutoriadas tienen este mecanismo para ser cumplidas, mas no se tornan incobrables como lo mencionan los accionantes, sino que la entidad estatal deberá realizar las gestiones pertinentes para efectuar reformas presupuestarias y obtener recursos para cubrir los pagos ordenados en las sentencias.
- 61.** Esta Corte estima importante precisar además que el carácter de inembargabilidad de los depósitos de entidades públicas en el Banco Central o de sus cuentas persigue precautelar la liquidez del Estado y que el presupuesto general del Estado no se vea afectado por el pago de obligaciones, no contempladas. Lo que no torna incobrables las acreencias al Estado, sino que exige la realización de reformas presupuestarias en cada entidad.
- 62.** Es así como la inembargabilidad de las cuentas del Estado, prevista en los artículos 46 del Código Orgánico Monetario y Financiero y 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas no resulta contraria a la Constitución, en tanto no limita la tutela judicial efectiva, debido a que el legislador ha considerado necesario regular y ordenar las finanzas públicas conforme los principios de sostenibilidad, responsabilidad y transparencia, según lo establecido en el artículo 286 de la Constitución.
- 63.** En ese sentido, el embargo de cuentas bancarias es una institución jurídica que tiene como fin legítimo asegurar un determinado monto económico de dinero inmerso en una litis o proceso judicial para efectivizar el pago. Es un seguro para que durante todo el proceso dichos recursos no desaparezcan. En cambio, cuando se considera a las finanzas públicas, la fluidez de recursos es necesaria para que el Estado pueda ejecutar el gasto conforme las propias exigencias de las actividades públicas que deben estar planificadas y financiadas conforme la Constitución y la ley.
- 64.** Además, este Organismo ya ha precisado que el embargo, desde una óptica constitucional y legal, permite asegurar el pago de una obligación, y la ejecución por parte de las autoridades públicas debe conciliarse con el respeto a los derechos fundamentales. Y, dicho embargo no puede vulnerar las prerrogativas fundamentales mínimas de cada ciudadano.¹³
- 65.** De ahí que es idóneo contar con reglas que aseguren ese flujo financiero público, es decir, elementos que permitan sostener que, en abstracto, la inembargabilidad de los depósitos de entidades públicas en el Banco Central o en sus cuentas no configura una violación a

¹³ CCE, sentencia 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 55.

la fase de cumplimiento de sentencias toda vez que no tiene como finalidad que el Estado incumpla sentencias.

- 66.** La inembargabilidad de los depósitos de entidades pública en el Banco Central o sus cuentas, en este sentido, asegura la fluidez de la caja fiscal, mientras que la planificación y el orden de las finanzas públicas son un medio constitucional para garantizar que se asignen recursos para las actividades públicas incluidas las sentencias, teniendo en cuenta que deben cumplirse de forma efectiva y ordenada.
- 67.** En conclusión, las normas impugnadas no resultan contrarias al artículo 75 de la Constitución porque no contienen ningún tipo de limitación para que se persiga el cumplimiento efectivo de las sentencias donde el Estado ha sido condenado al pago de indemnizaciones.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Desestimar la acción de inconstitucionalidad **32-18-IN**.
- 2.** Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL