

Quito, D.M. 02 de noviembre de 2022

CASO N.º 9-14-IN

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

SENTENCIA N.º 9-14-IN/22

Tema: La presente sentencia resuelve la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de las disposiciones reformativa primera y transitoria única de la Ley para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999. Al haber reproducido una de las disposiciones impugnadas, esta sentencia también se pronuncia sobre la constitucionalidad del artículo 313 del Código Orgánico Monetario y Financiero. Tras el análisis correspondiente, la Corte descarta que las normas examinadas sean contrarias a los derechos a la igualdad y no discriminación, a la libertad de desarrollar actividades económicas y de contratación, a la propiedad, al principio de unidad jurisdiccional y a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 29 de abril de 2014, el presidente adjunto del Banco Pichincha C.A. (también, “la compañía accionante”) presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra de la disposición reformativa primera y la disposición transitoria única de la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999, publicada en el suplemento del registro oficial N.º 188, de 20 de febrero de 2014.
2. En auto de 31 de julio de 2014, la Sala de Admisión de esta Corte admitió a trámite la demanda y dispuso: **(i)** que se informe de la admisión a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando su constitucionalidad, **(ii)** que la Asamblea Nacional remita el expediente con los informes y documentos que dieron origen a las normas impugnadas, y **(iii)** que se publique la admisión en el registro oficial.
3. En virtud del sorteo efectuado el 9 de julio de 2019, la sustanciación de esta causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento el 17 de febrero de 2020.
4. Mediante auto de 5 de abril de 2022, el juez ponente dispuso que el Banco Central del Ecuador y la Superintendencia de Bancos informen respecto del estado de los procesos judiciales y extrajudiciales que sigan sustanciándose en aplicación de las

disposiciones impugnadas. Las mencionadas instituciones remitieron sus informes el 12 de abril de 2022.

B. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

5. En su demanda, la compañía accionante impugnó las siguientes disposiciones contenidas en la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999, publicada en el suplemento del registro oficial N.º 188, de 20 de febrero de 2014:

5.1. Disposición reformativa primera:

En el artículo 165 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, a continuación del inciso segundo incorpórense los siguientes:

Las sumas que adeuden, por cualquier concepto, la o las empresas de propiedad de aquellos accionistas o administradores de las instituciones financieras de que trata este artículo, inclusive aquellas que no fueren actualmente exigibles, para estos efectos, se entenderán de plazo vencido, y por tanto constituirán, a favor de la entidad en liquidación que las tome en administración, crédito privilegiado de primera clase, aun con preferencia a los créditos hipotecarios, los estructurados en fideicomisos o cualquier otro de diversa naturaleza que no sean los haberes que se deban a los trabajadores o a las instituciones del Estado, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Para el cobro de tales haberes, la institución financiera en liquidación iniciará las coactivas sobre la base de la determinación que se practique fundamentadamente, y dispondrá las medidas cautelares y apremios que quepan, incluso de carácter real sobre bienes que se encuentren sujetos a gravamen de cualquier tipo o aportados a fideicomiso, los cuales serán cancelados por el ejecutor, a fin de cobrar lo que se adeude, para que con su producto, respetando la prelación determinada en el presente inciso, se cubran las acreencias conforme al artículo 167.

La Junta Bancaria, a pedido justificado de la junta de acreedores o del liquidador, en su caso, podrá ordenar la cancelación en el Registro de la Propiedad de la inscripción de compraventas, daciones en pago, o cualquier otro título traslativo o limitativo de dominio respecto de aquellos bienes de las empresas vinculadas a los accionistas o administradores, celebrados con posterioridad a la suspensión de operaciones de la institución financiera vinculada, a fin de que esos bienes sirvan para cobrar lo que se adeude de acuerdo a lo preceptuado y al procedimiento determinado en el inciso que precede. Los terceros de buena fe que puedan resultar afectados de la cancelación de la transferencia, tendrán acción de daños y perjuicios exclusivamente contra quienes hayan transferido la propiedad luego de ordenada la suspensión de operaciones de la institución financiera vinculada.

5.2. Disposición transitoria única:

Los incisos tercero y cuarto del artículo 165 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, agregados por la presente Ley, se aplicarán inclusive respecto de las instituciones del sistema financiero que a la fecha de su promulgación se encuentren en liquidación, y de las compañías o empresas cuyas acciones se

encuentren ya a cargo de aquellas instituciones por mandato del segundo inciso del mismo artículo.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

6. La compañía accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas con fundamento en las siguientes alegaciones:

6.1. Las disposiciones impugnadas contrarían el derecho a la igualdad y no discriminación, establecido en el artículo 66.4 de la Constitución, por cuanto alteran *“de manera artificiosa y discriminatoria el orden de prelación de créditos”* de las entidades financieras en liquidación frente a sus entidades vinculadas. Específicamente, la compañía accionante fundamenta su afirmación en lo siguiente: i) no existe una diferencia sustancial entre las entidades financieras en liquidación y otros acreedores que justifique el orden de prelación establecido por las disposiciones impugnadas pues, por el contrario, estos últimos deberían ser considerados prioritariamente al haber suscrito contratos –de hipoteca o fideicomiso– que únicamente pueden dejarse sin efecto judicialmente; ii) se deja a otro tipo de acreedores –hipotecarios o beneficiarios de fideicomisos de garantía– de las entidades vinculadas sin mecanismos jurídicos para exigir el pago de sus acreencias; iii) se desnaturalizarían las figuras jurídicas del fideicomiso y la hipoteca, dado que se dejarían sin efecto mediante una ley y no por vía judicial; iv) la falta de justificación del orden de prelación establecido se ratifica al considerar que las entidades financieras en liquidación cuentan con el sistema de seguro de depósitos para garantizar, precisamente, los depósitos de sus clientes, por oposición a otro tipo de acreedores que no cuentan con este resguardo; v) al afectar, eventualmente, a terceros acreedores que también sean instituciones financieras (que no están en proceso de liquidación), se ocasiona un perjuicio al sistema financiero nacional; y, vi) no existe justificación para considerar de plazo vencido a las acreencias de las entidades en liquidación sin que lo sean, pues ello implicaría que obligaciones que no son exigibles sean preferidas por sobre las acreencias de otros acreedores con derecho superior por las garantías que ostentan y que sí son exigibles.

6.2. Las disposiciones impugnadas son contrarias a los derechos a la libertad de realizar actividades económicas y de contratación, establecidos en los artículos 66 numerales 15 y 16 de la Constitución, por cuanto: i) se elimina la posibilidad de ejecutar las hipotecas y fideicomisos legalmente constituidos; ii) los mentados mecanismos de garantía serían invalidados *“por actos posteriores en el tiempo”* y no a través de procesos judiciales; iii) constituyen restricciones de aquellos derechos que no salvaguardan los principios de solidaridad y responsabilidad social y ambiental; iv) *“si se perjudica a las instituciones financieras acreedoras [que no están en proceso de liquidación] [...] se pone en riesgo los depósitos de los clientes y la solvencia del sistema [financiero]”*; y, v) el permitir que, para satisfacer las

acreencias de las entidades financieras en liquidación, la entonces Junta Bancaria ordene la cancelación de inscripción de los títulos traslativos de dominio en los Registros de la Propiedad implica que una autoridad no judicial deje dichos títulos sin eficacia jurídica, lo que, además, afectaría a los terceros de buena fe que adquirieron los bienes cuyas inscripciones se cancelen.

- 6.3. Las disposiciones impugnadas son incompatibles con el derecho a la propiedad, contenido en el artículo 66.26 de la Constitución, por cuanto: i) se limita el derecho de los acreedores (que no sean entidades financieras en liquidación) para cobrar sus acreencias; y, ii) se permite la cancelación de las inscripciones de los títulos traslativos de dominio que celebraron terceros de buena fe para adquirir bienes inmuebles de las empresas vinculadas a los accionistas o administradores de las entidades bancarias en liquidación, por una autoridad no judicial.
- 6.4. Las disposiciones impugnadas contrarían el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, previsto en el artículo 76.3 de la Constitución, porque permiten que la entonces Junta Bancaria ordene la cancelación de las inscripciones de los títulos traslativos de dominio en los registros de la propiedad, lo que implica el ejercicio de una potestad jurisdiccional por parte de una entidad que no ostenta tal facultad.
- 6.5. Las disposiciones impugnadas son incompatibles con los principios rectores del funcionamiento del sistema financiero, establecidos en el artículo 308 de la Constitución por cuanto, al dejar sin efecto los contratos de fideicomiso e hipoteca celebrados por entidades financieras (como la accionante) con entidades vinculadas, se pone en riesgo la existencia, vigencia y solidez del sistema financiero y se pondría *“en peligro la solvencia de las entidades financieras que siguen operativas y, por consiguiente, la seguridad de sus depositantes”*.
- 6.6. La disposición transitoria única contraría el derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad normativa, establecido en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto, como consecuencia de sus efectos retroactivos, se afecta a los acreedores de las entidades en liquidación que celebraron contratos de garantía de manera previa a la expedición de las disposiciones impugnadas, quienes, por tanto, *“[...] podrían verse afectadas directamente por una ley que no conocían al momento de la firma de esos contratos, y que no podían prever que existiera en el futuro. Inconstitucionalmente se les está colocando en una situación de indefensión, puesto que, efectiva y previsiblemente, perderán toda posibilidad de cobro de sus acreencias”*.

D. Argumentos de la Asamblea Nacional

7. El 28 de agosto de 2014, la Asamblea Nacional contestó la demanda y solicitó que sea rechazada, en virtud de las siguientes afirmaciones:
 - 7.1. La Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999 fue emitida con el objetivo de “*poner un punto final a una de las fases mas [sic] oscuras de nuestra historia*” –en referencia al feriado bancario de 1999– y la crisis económica asociada al mismo.
 - 7.2. No se pudo concretar lo dispuesto por la Junta Bancaria en la resolución N.º JB-2009-1427, de 21 de septiembre de 2009¹, porque los deudores –accionistas y administradores de las entidades financieras en liquidación producto de la crisis bancaria de 1999– habrían pretendido ocultar activos mediante la constitución de gravámenes “*en unos casos ficticios y en otros aparentemente reales*”, especialmente, fideicomisos e hipotecas incluso luego de la emisión de la mentada resolución.
 - 7.3. Las disposiciones impugnadas “*instrumentalizan este mecanismo para el cobro de las acreencias*” en observancia de principios constitucionales que procuran la igualdad de los depositantes perjudicados y la responsabilidad de las instituciones financieras.
 - 7.4. El orden de prelación que establecen las disposiciones impugnadas “*no deviene en inconstitucionalidad, tal como existe prelación en casos de liquidaciones de orden laboral, alimentos e incluso de cualquier entidad del Estado en fase de ejecución coactiva; mas aún [sic] cuando esta prelación no afecta la facultad y potestad de terceros acreedores de recurrir a cualquier otra acción de cobro que franquea la ley*”.
 - 7.5. “[D]eclarar nula la transferencia de dominio o constitución de fiducias y otros gravámenes, limitativos de dominio, de las empresas vinculadas a los accionistas o administradores, celebrados con posterioridad a la suspensión de operaciones de la institución financiera vinculada, a fin de que esos bienes sirvan para cobrar lo que se adeude, no tiene nada de inconstitucional. Figura utilizada ordinariamente en el ámbito legal cuando se ha demostrado la colusión en una escritura, como resultaría el presente caso de operar acciones traslaticias de dominio luego de una intervención y declaración de suspensión de operaciones de una institución financiera”.

¹ Mediante esta resolución se dispuso la conclusión de los procesos de liquidación forzosa iniciados a propósito de la crisis bancaria de 1999, la transferencia al Banco Central del Ecuador de todos los activos y de la cartera recuperada de la banca intervenida (que incluía sus bienes identificados y no identificados) a fin de que el Banco Central “*realice los activos, recupere la cartera y pague a los acreedores de las instituciones cedentes*”.

E. Argumentos de la Superintendencia de Bancos

8. El 14 de octubre de 2014, la Superintendencia de Bancos solicitó que se rechace la demanda y dedujo los siguientes argumentos en favor de su pretensión:
- 8.1. Las disposiciones impugnadas no son contrarias a los derechos alegados pues simplemente establecen un orden de prelación *“tomando en cuenta factores de carácter legal, económico y social [lo que] se inscribe en el cumplimiento de los mandatos de la Constitución [...] privilegiando los derechos de los depositantes sobre otras acreencias”*. Añade que el orden de prelación fue establecido en observancia del interés público sobre otros créditos en el marco de una situación excepcional como es la liquidación forzosa de una institución financiera.
- 8.2. La facultad de cancelar los títulos traslativos de dominio no contraría los preceptos constitucionales alegados porque se aplica, exclusivamente, en un supuesto de hecho muy específico, a saber: respecto de los bienes de propiedad de las entidades vinculadas –es decir, de los deudores de las entidades financieras en liquidación– que hubieren sido transferidos con posterioridad a la suspensión de operaciones de la institución financiera vinculada acreedora. Al respecto, sostiene que esta facultad es necesaria para asegurar los depósitos de los clientes de las entidades financieras en liquidación porque los valores asegurados por la Corporación del Seguro de Depósitos *“tienen un monto tope que en muchos casos no alcanza a cubrir las acreencias de los depositantes”*.
9. En cumplimiento de la providencia de 5 de abril de 2022 (ver párrafo 4 *supra*), mediante documento ingresado el 12 de abril de 2022, la Superintendencia de Bancos informó que requirió información al Banco Territorial S.A., en Liquidación, y a la Asociación Mutualista de Ahorro y Crédito para la Vivienda “Sebastián de Benalcázar”, y refirió: (i) que el Banco Territorial S.A., en Liquidación, manifestó que no existe ningún juicio coactivo que se sustente en las normas impugnadas; y, (ii) que en los registros de la Asociación Mutualista de Ahorro y Crédito para la Vivienda “Sebastián de Benalcázar” existe únicamente el siguiente registro de un proceso activo seguido en aplicación de las normas impugnadas:

PROCESO COACTIVO: N°. JCMBL 005-2017

COACTIVADOS: ARMENDARIZ [sic] SAONA FABIAN [sic] EDMUNDO Y GLADYS EUGENIA MOLINA VILLACIS [sic]

INICIO PROCESO: 29/08/2017

MONTO INICIAL: USD\$100.021,06

MEDIDAS CAUTELARES: Ejecutadas

CITACION [sic]: Ejecutada

EMBARGO: Ordenado

BIENES EMBARGADOS: Oficinas Nrs. 4, 9, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del Edificio denominado “Chacón Garcés”, ubicado en las calles Lalama y Bolívar, de la parroquia San Francisco, del cantón Ambato de la provincia de Tungurahua.

ESTADO ACTUAL DEL PROCESO: Activo – En fase de ejecución – Remates.

F. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

10. El 28 de agosto de 2014, la Procuraduría General del Estado compareció al proceso y solicitó que la demanda sea rechazada con fundamento en lo siguiente:
 - 10.1. Las *“medidas legislativas que se han adoptado busca [sic] generar mayor confianza entre los cuenta ahorristas [sic] con el sector financiero, pues un sistema financiero más controlado y con mayores sanciones, será menos propenso al manejo económico errados [sic] de los accionistas o administradores de la institución bancaria”*.
 - 10.2. La disposición reformativa primera cumple con el test de proporcionalidad, toda vez que la medida es idónea pues procura recaudar los valores que permitan cubrir las deudas de las entidades financieras frente a sus depositantes; es necesaria porque el sistema de seguro de depósitos a cargo de la Corporación del Seguro de Depósitos no cubre la totalidad de las deudas de las entidades financieras frente a sus depositantes y es proporcional ya que *“busca garantizar el orden público [...] privilegiando y precautelando los intereses de los usuarios del sistema financiero versus un grupo de terceras personas, las cuales no quedan desprotegidas, pues esos terceros de buena fe tienen el camino de demandar daños y perjuicios en contra de aquellos que con mala fe les hayan transferido la propiedad de bienes que podrían responder por deudas que el vendedor tenía con entidades financieras en liquidación”*.
 - 10.3. La disposición transitoria única observa el derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad por cuanto fue emitida con el objetivo de *“corregir las injusticias ocasionadas dentro de [...] operaciones realizadas en perjuicio de los depositantes de la banca cerrada”* y porque la disposición en mención procura el cobro de *“obligaciones pendientes [lo] que favorecería directamente a los depositantes”*.
 - 10.4. La disposición reformativa primera no contraría el derecho a la propiedad, toda vez que permitía a la entonces Junta Bancaria para que, *“en forma motivada ordene cancelar las inscripciones de títulos traslaticios de dominio en el Registro de la Propiedad, partiendo de la premisa de que dichos contratos han sido efectuados con posterioridad a la suspensión de las operaciones financieras vinculadas”* y no al *“universo de inscripciones en el registro [sic] de la Propiedad”*.

G. Argumentos de la Presidencia de la República

11. El 9 de septiembre de 2014, la Presidencia de la República compareció al proceso, solicitó que la demanda sea rechazada y que se declare la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. En respaldo de su pretensión, afirmó lo siguiente:
 - 11.1. La Corporación del Seguro de Depósitos “*ya no cubre ilimitadamente los montos depositados*” por lo que la “*masa de acreedores depositarios no se encuentran en el mismo tertium comparationis que los intereses económicos sobre uno o varios negocios*” de la compañía accionante.
 - 11.2. Las disposiciones impugnadas no son incompatibles con la seguridad jurídica ni con el principio de irretroactividad porque no suprimen el derecho al cobro de créditos hipotecarios o fiduciarios, sino que ha cambiado su orden de prelación en el cobro y porque entidades como la accionante tienen, en realidad, una mera expectativa respecto de la satisfacción de sus acreencias.
 - 11.3. Sobre las alegaciones de inconstitucionalidad relativas al orden de prelación de los créditos de las entidades financieras en liquidación frente a sus entidades vinculadas, refiere que ello “*no deviene en inconstitucionalidad, tal como existe prelación en casos de liquidaciones de orden laboral, alimentos e incluso de cualquier entidad del Estado en fase de ejecución coactiva; más aún cuando esta prelación no afecta la facultad y la potestas [sic] de terceros acreedores de recurrir a cualquier otra acción de cobro que franquea la ley*”.

H. Argumentos del Banco Central del Ecuador

12. Mediante documento ingresado el 12 de abril de 2022, el Banco Central del Ecuador informó lo siguiente:

[...] el Banco Central del Ecuador a partir del 1 de enero del 2022, no se encuentra investido de atribuciones legales, a efectos de atender cualquier petición, recurso, o reclamo en la esfera administrativa y/o jurisdiccional que guarde relación con la denominada “banca cerrada” [...] Sin perjuicio de lo anterior, en virtud del principio de colaboración estatal y de subordinación a la disposición de su autoridad, esta Institución procedió con la verificación de los archivos pasivos y activos y bases de datos de juicios que se maneja desde la Dirección de Patrocinio Institucional, determinándose que esta institución, por efecto de las disposiciones relacionadas a la Banca Cerrada - Decreto Ejecutivo Nro. 705 de 25 de junio de 2015-, no ha sido ni actor ni demandado en procesos judiciales relacionados con los preceptos o condiciones indicadas en su providencia de fecha de 5 de abril de 2022, respecto de la “disposición reformatoria primera y transitoria única de la Ley Orgánica para el cierre de la crisis bancaria de 1999”.

II. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

III. Cuestión previa

14. Previamente a examinar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas en este caso, la Corte analizará si estas se encuentran vigentes y, en caso de que se hayan derogado, se examinará si se han reproducido en otro cuerpo legal vigente. Además, si las normas se hubieran derogado, se procederá a verificar si tienen efectos ultractivos, lo que dependerá de la existencia de procedimientos que se sigan sustanciando en aplicación de las normas impugnadas.
15. En primer lugar, esta Corte verifica que, si bien la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999 sigue vigente, las disposiciones impugnadas reformaban y regulaban la aplicación del artículo 165 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, cuerpo normativo que fue expresamente derogado por la disposición derogatoria décimo tercera del Código Orgánico Monetario y Financiero (también, “COMF”), publicado en el segundo suplemento del registro oficial N.º 332, de 12 de septiembre de 2014². En consecuencia, las disposiciones impugnadas dejaron de integrar el ordenamiento jurídico.
16. Habiendo constatado la derogatoria de las disposiciones impugnadas, es necesario revisar si su contenido persiste en algún cuerpo normativo actualmente vigente. Con este fin, se elaboró el siguiente cuadro comparativo:

Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999	Código Orgánico Monetario y Financiero³
--	---

² El Capítulo II. Derogatorias, manifiesta: “Sin perjuicio de lo ordenado en las Disposiciones Transitorias, a partir de la fecha de vigencia de este Código, quedan derogadas todas las normas en cuanto se opongan a las disposiciones de este Código. Adicionalmente, se derogan expresamente las siguientes leyes con todas sus reformas y reglamentos:

[...]13. Ley General de Instituciones del Sistema Financiero;”.

³ Este artículo no ha sido modificado desde su expedición.

DISPOSICIÓN REFORMATORIA
PRIMERA: En el artículo 165 de la Ley General Orgánica de Instituciones del Sistema Financiero, a continuación del inciso segundo, incorpórense lo siguiente:

Las sumas que adeuden, por cualquier concepto, la o las empresas de propiedad de aquellos accionistas o administradores de las instituciones financieras de que trata este artículo, inclusive aquellas que no fueren **actualmente** exigibles, para estos efectos, se entenderán de plazo vencido, y por tanto constituirán, a favor de la entidad **en liquidación** que las tome en administración, crédito privilegiado de primera **clase**, aun con preferencia a los créditos hipotecarios, los estructurados en fideicomisos o cualquier otro de diversa naturaleza que no sean los haberes que se deban a los trabajadores o a las instituciones del Estado, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Para el cobro de tales haberes, la **institución financiera en liquidación** iniciará las coactivas sobre la base de la determinación que se practique fundamentadamente, y dispondrá las medidas cautelares y apremios que quepan, incluso de carácter real sobre bienes que se encuentren sujetos a gravamen de cualquier tipo o aportados a **fideicomiso**, los cuales serán cancelados por el **ejecutor**, a fin de cobrar lo que se adeude, para que con su producto, respetando la prelación determinada en el presente inciso, se cubran las acreencias conforme al artículo 167.

Art. 313.- Acciones judiciales [...]⁴.

Las sumas que adeuden, por cualquier concepto, la o las empresas de propiedad de aquellos accionistas o administradores de las entidades financieras de que trata este artículo, inclusive aquellas que no fueren exigibles **a la fecha de suspensión de operaciones**, para estos efectos, se entenderán de plazo vencido, y por tanto constituirán, a favor de la entidad **suspendida** que las tome en administración, crédito privilegiado de primera **clase** aun con preferencia a los créditos hipotecarios, los estructurados en fideicomisos o cualquier otro de diversa naturaleza que no sean los haberes que se deban a los trabajadores o a las instituciones del Estado, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Para el cobro de tales haberes, la **entidad del Sistema Financiero Nacional suspendida** iniciará las coactivas sobre la base de la determinación que se practique fundamentadamente, y dispondrá las medidas cautelares y apremios que quepan, incluso de carácter real sobre bienes que se encuentren sujetos a gravamen de cualquier tipo o aportados a **fideicomisos**, los cuales serán cancelados por el **administrador temporal o el liquidador de la entidad**, a fin de cobrar lo que se adeude, para que con su producto, respetando la prelación determinada en el presente inciso, se cubran las acreencias conforme al artículo 315.

⁴ El inciso primero también se reprodujo, pero no fue impugnado.

La Junta Bancaria, a pedido justificado de la junta de acreedores o del liquidador, en su caso, podrá ordenar la cancelación en el Registro de la Propiedad de la inscripción de compraventas, daciones en pago, o cualquier otro título traslativo o limitativo de dominio respecto de aquellos bienes de las empresas vinculadas a los accionistas o administradores, celebrados con posterioridad a la suspensión de operaciones de la institución financiera vinculada, a fin de que esos bienes sirvan para cobrar lo que se adeude de acuerdo a lo preceptuado y al procedimiento determinado en el inciso que precede. Los terceros de buena fe que puedan resultar afectados de la cancelación de la transferencia, tendrán acción de daños y perjuicios exclusivamente contra quienes hayan transferido la propiedad luego de ordenada la suspensión de operaciones de la institución financiera vinculada.	Los organismos de control, a pedido justificado del liquidador, podrán ordenar la cancelación en el Registro de la Propiedad de la inscripción de compraventas, daciones en pago o cualquier otro título traslativo o limitativo de dominio, incluidos los aportes a patrimonios autónomos, respecto de aquellos bienes de las empresas vinculadas a las personas con propiedad patrimonial con influencia o administradores, celebrados con posterioridad a la suspensión de operaciones de la entidad financiera, a fin de que esos bienes sirvan para cobrar lo que se adeude de acuerdo a lo preceptuado y al procedimiento determinado en el inciso que precede. Los terceros de buena fe que puedan resultar afectados por la cancelación de la transferencia, tendrán acción de daños y perjuicios exclusivamente contra quienes hayan transferido la propiedad luego de ordenada la suspensión de operaciones de la entidad financiera.
DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA: Los incisos tercero y cuarto del artículo 165 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, agregados por la presente Ley, se aplicarán inclusive respecto de las instituciones del sistema financiero que a la fecha de su promulgación se encuentren en liquidación, y de las compañías o empresas cuyas acciones se encuentren ya a cargo de aquellas instituciones por mandato del segundo inciso del mismo artículo.	No se reproduce.

17. De la comparación realizada se verifica que la disposición reformativa impugnada fue reproducida –con modificaciones menores– en el artículo 313 del COMF. Por lo tanto, se advierte la existencia de unidad normativa, de conformidad con el artículo

76.9.a de la LOGJCC⁵, y se deben –por ende– examinar las alegaciones de inconstitucionalidad respecto de la mencionada disposición reformativa.

18. En contraste, la disposición transitoria única no se ha reproducido en ninguna norma vigente. Sin embargo, como se mencionó en párrafo 9 *supra*, la Superintendencia de Bancos informó que, en los registros de la Asociación Mutualista de Ahorro y Crédito para la Vivienda “Sebastián de Benalcázar”, existe el proceso coactivo N°. JCMBL 005-2017, que se encuentra en fase de ejecución. En opinión de esta Corte, la existencia de al menos un proceso activo que se sustenta en la disposición transitoria única determina la ultractividad de sus efectos y permite estudiar los cargos de inconstitucionalidad esgrimidos en su contra⁶.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. De los argumentos recogidos en los párrafos 6.1 a 6.5 *supra* se advierte que la compañía accionante considera que la disposición reformativa primera es contraria a varios derechos fundamentales, por lo que proporciona varios argumentos comunes que pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

19.1. Principalmente, la compañía accionante alega la incompatibilidad con el derecho a la igualdad y no discriminación por cuanto no existiría una justificación para alterar el orden de prelación según prescribe la disposición reformativa primera, ni para considerar como de plazo vencido las obligaciones a favor de las entidades en liquidación, por sobre las de otros acreedores que cuentan con garantías que sí son exigibles (ver párr. 6.1 literales i, ii, iv y vi *supra*);

19.2. Se argumenta la incompatibilidad con los derechos a la libertad de realizar actividades económicas y de contratación, y a la propiedad privada como una consecuencia de la vulneración a la igualdad y no discriminación, y porque el orden de prelación establecido impediría que otras personas cobren sus acreencias a través de la ejecución de contratos de garantía –como hipotecas y fideicomisos– y así, eventualmente, se afectaría al sistema financiero (ver párrs. 6.1 literales iii y v, 6.2 literales i, iii y iv, y 6.3 literal i *supra*);

19.3. Se contrarían los derechos a la libertad de realizar actividades económicas y de contratación, y a la propiedad, ya que la facultad conferida a la entonces

⁵ “Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...]”

9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos:

a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados”.

⁶ Artículo 76.8 de la LOGJC: “[...] 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”.

Junta Bancaria, de ordenar la cancelación de los títulos traslativos de dominio, afectaría a terceros para cobrar sus acreencias. (ver párrs. 6.2 literal v, y 6.5 *supra*);

- 19.4. Se contraría el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente ya que la facultad conferida a la entonces Junta Bancaria, de ordenar la cancelación de los títulos traslativos de dominio, sería exclusiva de una autoridad judicial (ver párrs. 6.1 literal ii, 6.2 literal ii, 6.3 literal ii y 6.4 *supra*).
20. En atención a la reseña efectuada en el párrafo anterior y a lo mencionado en los párrs. 6.2.ii y 6.6 *supra*, se plantean los siguientes problemas jurídicos:
- 20.1. Respecto al cargo sintetizado en el párr. 19.1 *supra*: **El artículo 313 del COMF, ¿transgrede el derecho a la igualdad y no discriminación por establecer un orden de prelación que privilegia la satisfacción de ciertas acreencias por sobre otras?**
- 20.2. En torno al cargo resumido en el párr. 19.2. *supra*, esta Corte observa que la compañía accionante formuló el cargo que sirvió de antecedente del problema jurídico anterior como una consecuencia de la incompatibilidad con el derecho a la igualdad, a la vez que esgrimió cargos autónomos respecto a los derechos impugnados, por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: **El artículo 313 del COMF, ¿transgrede los derechos a la libertad de realizar actividades económicas y de contratación, y a la propiedad porque impediría que terceros cobren sus acreencias a través de la ejecución de contratos de garantía?**
- 20.3. En cuanto al cargo resumido en el párr. 19.3 *supra*: **El artículo 313 del COMF, ¿transgrede los derechos a la libertad de realizar actividades económicas y de contratación, y a la propiedad, al conferir la potestad de cancelar títulos traslativos o limitativos de dominio a una autoridad no judicial, con lo que se afecta a terceros para cobrar sus acreencias?**
- 20.4. En cuanto al cargo resumido en el párr. 19.4 *supra*, este Organismo advierte que, al afirmar que se otorgaría una facultad propia de un juez al ente de control financiero, en realidad el cargo se dirige al principio de unidad jurisdiccional. En tal virtud, se procede a plantear el siguiente problema jurídico: **El artículo 313 del COMF, ¿transgrede el principio de unidad jurisdiccional, al conferir la potestad de cancelar títulos traslativos o limitativos de dominio a una autoridad no judicial?**
- 20.5. Finalmente, respecto al cargo contenido en los párrs. 6.2.ii y 6.6 *supra*: **La disposición transitoria única, ¿transgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad?**

21. Ahora bien, es preciso recordar que la Corte Constitucional al analizar acciones de inconstitucionalidad, ha determinado que la parte accionante debe demostrar: (i) la incompatibilidad de la normativa con la CRE⁷, y (ii) además debe ofrecer “*argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*”⁸. En este sentido, no basta con indicar que la norma impugnada transgreda a una disposición constitucional o un principio reconocido en la CRE, para que proceda el análisis de inconstitucionalidad⁹ debido a que las normas que se impugnan se presumen constitucionales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 número 2 de la LOGJCC. Consecuentemente, la compañía accionante debe argumentar la inconstitucionalidad demandada de forma clara, cierta, específica y pertinente, pues “[l]a mera invocación de una norma o principio constitucional [en principio no sería] suficiente”¹⁰.
22. Así, respecto al cargo contenido en el párr. 6.5 *supra*, la compañía accionante manifiesta de manera general que las disposiciones impugnadas vulnerarían los “*principios rectores del funcionamiento del sistema financiero*”, no obstante, no señala de manera específica los principios que habrían sido trasgredidos, sino que se limita a reiterar sus consideraciones respecto a los perjuicios que causarían las disposiciones impugnadas, respecto de las que se han planteado los respectivos problemas jurídicos. En tal virtud, el cargo referido no cumple con el requisito señalado en el párrafo 21 *supra*, por lo que se descarta su análisis.

V. Resolución de los problemas jurídicos

I. Primer problema jurídico: El artículo 313 del COMF, ¿trasgrede el derecho a la igualdad y no discriminación por establecer un orden de prelación que privilegia la satisfacción de ciertas acreencias por sobre otras?

23. El artículo 11 numeral 2 de la Constitución reconoce a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, en los siguientes términos: “*Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades*”. Además, el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución prevé el derecho a: “*la igualdad formal, igualdad material y no discriminación*”, como parte de los derechos de libertad.
24. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, no todo “*trato diferenciado es inconstitucional, pues no se encuentra prohibido que el legislador establezca diferencias entre sujetos, sino que cuando lo haga, la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable*”¹¹.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 94-15-IN/21 de 7 de abril de 2021, párr. 25.

⁸ LOGJCC. Artículo 79, numeral 5, literales a) y b).

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 80-16-IN/21 de 2 de junio de 2021, párr. 15.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 55-16-IN/21, de 12 de mayo de 2021, párr. 33.

25. La compañía accionante argumenta que la disposición reformativa primera –y, por lo tanto, el artículo 313 del COMF– es inconstitucional porque altera el orden de prelación de créditos en favor de las instituciones financieras en liquidación forzosa, lo que afecta la posibilidad de cobro de otros acreedores que tienen “*derechos equivalentes o incluso superiores*” –por haber suscrito contratos de garantía con las empresas vinculadas– y porque considera como de plazo vencido obligaciones de las entidades en liquidación sin que lo sean, por sobre las de otros acreedores que cuentan con garantías que sí son exigibles.
26. Se advierte, por lo tanto, que la medida impugnada por discriminatoria, contenida en el artículo 313 del COMF distingue entre dos tipos de acreedores de las entidades deudoras: por un lado, a las entidades financieras en liquidación forzosa vinculadas a tales deudores¹² y, por otro, a los acreedores que –como la compañía accionante– no tienen vinculación con los deudores y que suscribieron contratos de garantía para asegurar el cobro de sus acreencias.
27. Se constata, además, que la situación de ambos sujetos es semejante –el cobro de acreencias– y, a pesar de ello, tienen un trato diferenciado –en cuanto al orden de prelación de sus créditos– que es desfavorable para el grupo de referencia (los acreedores en general), por lo que se debe proseguir con este tipo de análisis¹³.
28. Luego, se debe considerar que las alegaciones realizadas por la compañía accionante no se refieren a un supuesto trato diferenciado que se base en una categoría sospechosa de discriminación¹⁴ o en una categoría protegida por la Constitución¹⁵.
29. En este contexto, finalmente, se debe establecer si la diferenciación resulta razonable o no, a la luz de la Constitución.

¹² Las entidades deudoras serían compañías de propiedad de los accionistas o administradores de las instituciones financieras en liquidación que les confirieron préstamos.

¹³ En la terminología de la Corte, se ha verificado: la comparabilidad entre los sujetos, la constatación de un trato diferenciado y la verificación del resultado. Para el efecto, véase, por ejemplo, la sentencia N.º 603-12-JP/19 y acumulados, de 5 de noviembre de 2019, párr. 17.

¹⁴ Las categorías sospechosas “*son aquellas categorías utilizadas para realizar tratos ‘diferentes’ respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales, cuyo uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a colocar en situaciones de desventaja o desprotección a grupos de personas generalmente marginados y que sin ser taxativos, se encuentran contenidos en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República*”. Se presume la inconstitucionalidad de un trato diferenciado con base en estas categorías. Además, “*aunque todas las categorías en el numeral 2 del artículo 11 de la CRE son categorías protegidas, no todas constituyen categorías sospechosas. Considerar que todas las categorías del artículo [11 de la Constitución] devienen en sospechosas, aunque daría la impresión de una mayor protección, desnaturalizaría la inversión de la carga probatoria y la necesidad de analizar que el trato diferenciado persiga un fin constitucionalmente imperioso*”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 28-15-IN/21, de 24 de noviembre de 2021, párrs. 143 y 147.

¹⁵ En estos casos, la Corte suele aplicar un nivel de escrutinio de mera razonabilidad. Así, véase la sentencia N.º 1-18-IN/21, de 8 de septiembre de 2021, párr. 30.

30. Al respecto, se verifica, en primer lugar, que la norma impugnada tiene un objetivo constitucionalmente legítimo, contenido en el artículo 308 de la Constitución, referente a “*preservar los depósitos*”, que en el caso, se traduce en que las entidades financieras en liquidación forzosa puedan honrar las obligaciones adquiridas con sus depositantes. Al respecto, se debe considerar que las entidades financieras en liquidación forzosa se distinguen de los demás acreedores porque sus actividades se detienen y su prioridad se vuelca hacia el cobro de sus acreencias a fin de cancelar los pasivos pendientes¹⁶. Es decir, mientras que los acreedores que no se encuentran en liquidación pueden seguir desempeñando sus actividades económicas, las entidades financieras en liquidación deben circunscribir todas sus actividades al cobro de sus créditos para poder satisfacer su pasivo. Además, vale rescatar que la razón principal de la alteración del orden de prelación y de considerar como de plazo vencido las obligaciones de las compañías vinculadas, fue asegurar que las instituciones en liquidación forzosa producto de la crisis bancaria de 1999 cobren sus acreencias a fin, primordialmente, de restituir sus depósitos a sus clientes, quienes, producto de la referida crisis, sufrieron un perjuicio que, hasta la emisión de las normas impugnadas, no había podido ser resarcida¹⁷.
31. También se constata que la norma impugnada resulta idónea para la satisfacción de este fin, ya que la prioridad de las entidades financieras en liquidación forzosa para cobrar sus créditos en empresas vinculadas, les permitiría contar con más recursos

¹⁶ La Ley Orgánica De Instituciones del Sistema Financiero, disponía: “Art. 170.- A fin de proteger adecuadamente los depósitos del público, y en forma previa a declarar la liquidación forzosa de una institución financiera inviable, la Junta Bancaria dispondrá la suspensión de operaciones para viabilizar la exclusión y transferencia de los activos y pasivos a otra u otras instituciones financieras, que se harán cargo de aquellos en las mismas condiciones en que fueron contraídos con la institución financiera cedente.” En el mismo sentido prescribe el COMF en su artículo 292: “Resolución de suspensión de operaciones y exclusión y transferencia de activos y pasivos. A fin de proteger adecuadamente los depósitos del público y en forma previa a declarar la liquidación forzosa de una entidad financiera inviable, el organismo de control, mediante resolución, dispondrá la suspensión de operaciones, la exclusión y transferencia de activos y pasivos y designará un administrador temporal. Esta resolución entrará en vigencia a partir de la fecha de su expedición”.

¹⁷ La Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999, en donde figura la norma impugnada originalmente, manifiesta en sus considerandos:

“Que, debido a una deficiente regulación se entregaron recursos y se otorgaron garantía desde el Banco Central a favor del sector privado, provocando la nefasta crisis financiera del año 1999, por lo cual se hace necesario establecer parámetros legales que cierren de manera definitiva el otorgamiento de este tipo de garantías y sus consecuencias.

Que, a efectos de cerrar definitivamente el nefasto capítulo de la historia nacional que representa la crisis financiera del año 1999, es imperioso transferir irrevocablemente los activos que en la actualidad administra el Banco Central del Ecuador a instituciones públicas que le puedan dar un uso provechoso, en beneficio del colectivo social; y pagar las acreencias al sector privado y público;

Que, habiendo sido el feriado bancario del sistema financiero ecuatoriano de 1999 un fenómeno generado por un grupo económico reducido que se benefició a costa de la mayoría de ecuatorianos, que generó la mayor crisis financiera, económica y social del Ecuador, cuyos efectos se vieron reflejados en las familias ecuatorianas con una reducción alarmante del poder adquisitivo del sucre y su posterior extinción, desempleo, subempleo, migración, que generó la vulneración de derechos a una vida digna, a la libertad de disponer de los propios recursos, a la protección del Estado a los ciudadanos, es imperioso contar con una ley de carácter orgánica que termine con los efectos de la crisis bancaria, que hasta la fecha no se ha podido solucionar definitivamente [...]”.

para cumplir sus obligaciones con sus clientes. Así mismo, se evidencia que la medida permite que el ente de control coadyuve a que las entidades en liquidación forzosa puedan concluir sus procesos de liquidación.

32. La Corte tampoco identifica alguna medida alternativa, que pueda suplir a la impugnada, y que permita cumplir el objetivo detallado en el párrafo 29 *supra*. Además, esta medida, luego de ponderar los elementos en juego, resulta razonable. Así, la norma impugnada no se refiere a todos los deudores de entidades financieras en liquidación forzosa, sino solo de aquellos vinculados a las mismas, es decir, compañías de propiedad de los accionistas o administradores y, además, tampoco impide al resto de acreedores cobrar sus créditos.
33. En consecuencia, al constatar que el trato diferenciado establecido por la norma impugnada es razonable, se descarta la alegada incompatibilidad con el derecho a la igualdad y no discriminación.

J. Segundo problema jurídico: El artículo 313 del COMF, ¿transgrede los derechos a la libertad de realizar actividades económicas y de contratación, y a la propiedad porque impediría que terceros cobren sus acreencias a través de la ejecución de contratos de garantía?

34. La Constitución prevé los derechos a la libertad de realizar actividades económicas y de contratación, y a la propiedad, en los numerales 15, 16 y 26 de su artículo 66, en los siguientes términos:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

[...] 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.

16. El derecho a la libertad de contratación.

[...] 26. El derecho a la propiedad e todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental [...].

35. Respecto de los derechos a la libertad de realizar actividades económicas y de contratación, esta Corte, en la sentencia N.º 47-15-IN/21, de 10 de marzo de 2021, ha sostenido lo siguiente:

85. [...] la CRE en sus artículos 66. 15 y 16 garantiza el derecho a desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación, como una forma de reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente; y de su facultad para impulsar la evolución del derecho objetivo por medio de sus competencias creativas, a la hora de definir figuras bajo las cuales someter los negocios jurídicos. Sin embargo, el ejercicio de estos derechos debe guardar conformidad con los “principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”. [Nota al pie omitida, referente al artículo 15 de la Constitución]

86. Con base en esto, los derechos en referencia pueden ser limitados o regulados a fin de evitar que se cometan diversos abusos, por ejemplo, en contra los trabajadores o la naturaleza, en sus calidades de sujetos de la economía, o en contra de grupos de atención prioritaria, como las mujeres embarazadas (solidaridad, responsabilidad social y ambiental). Por esta razón, el núcleo esencial del derecho a desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación no permite los impactos ambientales desmedidos so pretexto del ejercicio empresarial, o la discriminación laboral, bajo la excusa de la libertad de contratación.

36. Sobre el mismo derecho, en el párr. 43 de la sentencia N.º 24-18-IN/21, de 22 de septiembre de 2021, esta Corte afirmó que “[p]ara determinar si la norma impugnada restringe o no la libertad de contratación, se debe observar el principio de no restricción de los derechos. Este implica que los derechos no pueden ser disminuidos injustificadamente ‘sin llegar al extremo de desnaturalizar el contenido del derecho limitado’, ya sea por el órgano legislativo u otros poderes públicos” [Cita omitida referente a la sentencia N.º 7-15-IN/21, de 7 de abril de 2021].
37. La compañía accionante sostiene la incompatibilidad de la norma impugnada porque impediría que otras personas cobren sus acreencias a través de la ejecución de contratos de garantía –como hipotecas y fideicomisos–.
38. Así, toda vez que la norma en cuestión solo determina un cambio en el orden de prelación respecto de los acreedores de las entidades deudoras, no se afecta los derechos en cuestión. Así, la norma examinada no impide que los terceros (como la compañía accionante) celebre contratos y realice actividades económicas como ejercicio de su derecho a la libertad, y que incluso los haga efectivos, tanto más porque no introduce cláusulas o condiciones que interfieran en la capacidad organizativa de los contratantes y porque tiene expectativa de cobro en un nuevo lugar en la prelación.
39. Por otro lado, de lo afirmado por la compañía accionante, la norma impugnada sería contraria a la Constitución porque afectaría la posibilidad de cobrar las acreencias de terceros. En relación a esta alegación corresponde verificar si, efectivamente, la norma impugnada resulta contraria al derecho a la propiedad.
40. En relación con el derecho a la propiedad esta Corte ha definido que comprende los siguientes elementos: (i) el derecho de toda persona al acceso a la propiedad (deber de promoción del Estado) y (ii) el derecho de que la propiedad de las personas sea respetada (deber de abstención del Estado); garantizando que el Estado no limitará el derecho sino en la forma prevista en la Constitución y la ley, prohibiendo toda forma de confiscación¹⁸.
41. Ahora bien, la norma en análisis no contraviene el derecho a la propiedad toda vez que los contratos cuya imposibilidad de cobro se acusa, por su naturaleza, no

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, de 27 de octubre de 2014.

generan dominio, sino un derecho general de prenda, en tanto la obligación que se garantiza no se cumpla.

42. Si bien la compañía accionante considera que con la alteración del orden de prelación se dejaría sin efecto tales contratos, esto no es del todo preciso, ya que la norma en cuestión no elimina su derecho de crédito, sino que modifica su lugar en el orden de prelación y con ello, si bien su expectativa de cobro disminuye, su plena satisfacción dependerá de la situación particular de cada entidad deudora, y aquello escapa del análisis de la presente acción.
43. Por las conclusiones anteriores, esta Corte no puede evidenciar las incompatibilidades normativas acusadas en los términos de la compañía accionante, por lo que descarta el cargo relativo a que el artículo 313 del COMF sería contrario a los derechos a la libertad de ejercer actividades económicas y de contratación, y a la propiedad.

K. Tercer problema jurídico: El artículo 313 del COMF, ¿transgrede los derechos a la libertad de realizar actividades económicas y de contratación, y a la propiedad, al conferir la potestad de cancelar títulos traslativos o limitativos de dominio a una autoridad no judicial, con lo que se afecta a terceros para cobrar sus acreencias?

44. La compañía accionante afirmó que la disposición reformativa primera –y el artículo 313 del COMF– contraría los derechos referidos porque permite que la entonces Junta Bancaria (actualmente, la Superintendencia de Bancos¹⁹) ordene la cancelación de las inscripciones de títulos traslativos o limitativos de dominio en los registros de la propiedad.
45. Así, para determinar la procedencia del cargo, conviene recordar el contenido del artículo 313 del COM, citado en el párr. 16 *supra*.
46. De la revisión de esta disposición, se advierte que la norma impugnada efectivamente otorga una potestad a la Superintendencia de Bancos, como ente de control –previa presentación de un pedido justificado de la junta de acreedores o del liquidador de la entidad financiera en liquidación forzosa– consistente en ordenar la cancelación de títulos traslativos de dominio respecto de bienes de propiedad de empresas vinculadas que se hayan celebrado con posterioridad a la suspensión de funciones de las entidades financieras en liquidación que eran sus acreedoras.
47. La alegación de inconstitucionalidad radica en que, en virtud de tal facultad, se afectaría a los terceros que adquirieron bienes de entidades deudoras con posterioridad a la suspensión de actividades de la entidad en liquidación.

¹⁹ Esta institución asumió las competencias de la entonces Junta Bancaria, con la entrada en vigencia del COMF.

48. Ahora bien, conviene recordar lo manifestado por la Asamblea Nacional²⁰, quien afirmó que esta norma fue expedida por cuanto, pese a diversos intentos estatales para la satisfacción de las obligaciones de las entidades financieras en liquidación forzosa producto de la crisis financiera de 1999, tal cobro no fue posible porque los accionistas y administradores de dichas entidades financieras *“bajo la utilización de figuras jurídicas, [han] pretendido ocultar activos”*.
49. En la misma línea (ver párr. 7.2 *supra*), la Asamblea Nacional afirmó que el objetivo mencionado no se habría conseguido, por lo que la Junta Bancaria emitió la resolución N.º JB-2009-1427, de 21 de septiembre de 2009²¹, en la que buscó dar solución al hecho de que los deudores –relacionados a las entidades financieras en liquidación producto de la crisis bancaria de 1999– habrían pretendido ocultar activos mediante la constitución de gravámenes *“en unos casos ficticios y en otros aparentemente reales”*, especialmente, fideicomisos e hipotecas incluso luego de la emisión de la mentada resolución. Así, los bienes de las entidades vinculadas debían pasar a control del Banco Central del Ecuador²², pero tras quince años (al momento de presentación del escrito), ello no se pudo concretar por cuanto surgieron *“limitaciones al dominio (gravámenes) sobre los bienes de los acreedores, bajo figuras algunas de ellas colusorias para ocultar, imposibilitar o entorpecer el acceso a las acciones de cobro [...] a sabiendas de que por efectos de la Resolución, no podían hacerlo”*²³.

²⁰ Escrito de 28 de agosto de 2014 (ver, párr. 7 *supra*).

²¹ Mediante esta resolución se dispuso la conclusión de los procesos de liquidación forzosa iniciados a propósito de la crisis bancaria de 1999, la transferencia al Banco Central del Ecuador de todos los activos y de la cartera recuperada de la banca intervenida (que incluía sus bienes identificados y no identificados) a fin de que el Banco Central *“realice los activos, recupere la cartera y pague a los acreedores de las instituciones cedentes”*.

²² En virtud de la Disposición Transitoria Tercera de la Resolución de la Junta Bancaria N.º JB-2009-1427, de 21 de septiembre de 2009, cuyo texto decía:

“TERCERA.- Hasta el 15 de noviembre del 2009, los liquidadores de las instituciones financieras que a la fecha de expedición de este capítulo se encuentren sometidas a procesos de liquidación forzosa, deberán informar a la Superintendencia de Bancos y Seguros los montos de las pérdidas de la institución, para que de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 165 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, el Superintendente de Bancos y Seguros, previa autorización de la Junta Bancaria, disponga que el liquidador tome a su cargo los bienes, acciones y participaciones de las compañías y empresas de propiedad de los accionistas que posean más del seis por ciento de las acciones suscritas, o administradores que hayan incurrido en infracciones a la ley para que, con las utilidades derivadas de tal administración se cubran, parcial o totalmente, las acreencias de los depositantes, los gastos de la administración y/o las pérdidas de la institución del sistema financiero en liquidación”.

²³ Esto se refleja en uno de los considerandos de la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999:

“Que, mediante resolución de la Junta Bancaria JB-2009-1427 de 21 de septiembre de 2009, publicada en el registro Oficial [sic] No. 51 de 21 de octubre de 2009, se emitió las normas y estableció el mecanismo para la transferencia de activos de las instituciones financieras en liquidación a otra institución del sistema financiero que tenga competencia legal para llevar a cabo procedimientos coactivos de cobro;”.

50. A fin de continuar con el análisis, es importante señalar que el presupuesto de hecho de la norma en cuestión se refiere a los contratos traslaticios o limitativos de dominio respecto de bienes de propiedad de las entidades vinculadas que hayan sido celebrados con posterioridad al cese de funciones de la entidad en liquidación forzosa y requiere un pedido justificado de la junta de acreedores o del liquidador.
51. En este contexto, se advierte que la norma en análisis no contraría los derechos invocados, por cuanto se refiere exclusivamente a contratos traslaticios de dominio celebrados por terceros con las entidades vinculadas tras haberse suspendido las actividades de las entidades financieras en liquidación. Así, si bien de manera general, la celebración de tales contratos es una expresión de la libertad de desarrollar actividades económicas y de contratación, la norma apunta a que los bienes de las entidades vinculadas, de sus accionistas o de sus administradores, que se hayan transferido a terceros de forma posterior a la suspensión de actividades de la entidad financiera en liquidación que es su acreedora, sirvan para cubrir las acreencias de estas últimas, es decir, la norma establece un mecanismo efectivo para evitar que se oculten bienes y que puedan servir para cubrir las deudas.
52. Por otro lado, tampoco se advierte una vulneración al derecho a la propiedad (sobre cuyo contenido se refirió esta sentencia en el párr. 39 *supra*), porque la norma en cuestión prevé que los terceros afectados de buena fe puedan reclamar daños y perjuicios por la vía judicial en contra de quienes celebraron los contratos en las condiciones que prevé la norma.
53. Por lo tanto, este organismo no verifica la inconstitucionalidad acusada por la compañía accionante.
54. En conclusión, esta Corte no evidencia que la norma en estudio sea contraria a los derechos a la libertad de desarrollar actividades económicas, a la contratación y a la propiedad, en los términos expuestos por la compañía accionante. Por lo tanto, se descarta las alegaciones de inconstitucionalidad del artículo 313 del COMF.

L. Cuarto problema jurídico: El artículo 313 del COMF, ¿transgrede el principio de unidad jurisdiccional, al conferir la potestad de cancelar títulos traslaticios o limitativos de dominio a una autoridad no judicial?

55. El principio de unidad jurisdiccional está contenido en el artículo 168.3 de la Constitución, en los siguientes términos: “3. *En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución*”. Al respecto, esta Corte ha sostenido que²⁴:

²⁴ Corte Constitucional, sentencia N.º 60-11-CN/20, párrs. 55 y 56.

55. [...] *Según este principio, únicamente los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial tienen la atribución de administrar justicia, además de las excepciones establecidas en la propia Constitución.*

56. *Así, conforme con el marco constitucional vigente, la potestad de administrar justicia solamente recae en: i. Jueces, tribunales y cortes que forman parte de la Función Judicial; y, ii. Los demás órganos a los cuales el constituyente, explícitamente, les dotó de esta potestad.*

56. La compañía accionante advirtió que el artículo 313 del COMF es contrario al principio de unidad jurisdiccional por cuanto faculta al ente de control (la entonces Junta Bancaria y, actualmente, la Superintendencia de Bancos) para que ordene la cancelación de títulos traslativos o limitativos de dominio en los registros de la propiedad sin que se trate de una autoridad judicial o medie un proceso judicial.
57. Conviene recordar lo determinado en los párrs. 46 y 50 *supra*. Así, la referida facultad de la Superintendencia de Bancos, consiste en que, exclusivamente en el contexto de un proceso de liquidación forzosa y a pedido del liquidador, pueda verificar que dicho título ha sido celebrado con posterioridad a la suspensión de actividades y, en consecuencia, disponer su cancelación en el respectivo registro de la propiedad.
58. La facultad en análisis es ejercida en el marco de un proceso de liquidación forzosa, es decir, no uno judicial. En este contexto, según se determinó en el párr. 30 *supra*, el énfasis de dicho proceso es cobrar las acreencias para satisfacer el pasivo de la entidad en liquidación, lo cual está acorde con el fin constitucional de preservación de los depósitos. En tal proceso le corresponde al ente de control vigilar y determinar que se cumpla el procedimiento de ley a cabalidad, con especial mira a que se paguen los pasivos de la entidad en liquidación²⁵.
59. Por lo tanto, dado que la facultad en mención se enmarca dentro de una de las competencias que tiene el ente de control para proteger los derechos de los usuarios que, en el caso, se refiere a los depósitos de los clientes de entidades en liquidación forzosa, no contraviene el principio de unidad jurisdiccional. Además, cabe recordar que, como toda actuación administrativa, los actos de la Superintendencia de Bancos son susceptibles de impugnación judicial, de conformidad con el art. 173 de la Constitución.
60. Por lo expuesto, al verificar que la norma impugnada no contraría el principio de unidad jurisdiccional, se descarta la alegada incompatibilidad con el mencionado derecho.

²⁵ Esto es concordante con la atribución de la Superintendencia de Bancos, constante en el artículo 60.16COMF: “16. Proteger los derechos de los usuarios y/o clientes del sistema financiero y resolver las controversias en el ámbito administrativo que se generen con las entidades bajo su control, para lo cual deberá solicitar o practicar de oficio, según sea el caso, las acciones de control necesarias para su esclarecimiento, conforme las disposiciones normativas que deberá emitir para el efecto”.

M. Quinto problema jurídico: La disposición transitoria única, ¿transgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad?

61. La compañía accionante afirma que la disposición transitoria única es contraria al derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad normativa por disponer que la disposición reformativa primera surta efectos incluso respecto de las entidades que se encontraban en liquidación al momento de promulgarse el cuerpo normativo que la contenía²⁶.
62. Respecto al principio de irretroactividad, se debe recordar que esta Corte, en los párrafos 95 y 97 de la sentencia N.º 60-11-CN/20, de 6 de febrero de 2020, sostuvo que se debe examinar la justificación de la retroactividad de la aplicación retroactiva de las normas, para establecer su constitucionalidad o no.
63. La disposición en análisis permite la aplicación de la disposición transitoria primera incluso *“respecto de las instituciones del sistema financiero que a la fecha de su promulgación se encuentren en liquidación, y de las compañías o empresas cuyas acciones se encuentren ya a cargo de aquellas instituciones por mandato del segundo inciso del mismo artículo [165 de la Ley General de Instituciones del Sistema financiero]”*. Es decir, permite la aplicación retroactiva de la norma analizada en los problemas jurídicos previos.
64. La Asamblea Nacional (ver párr. 7.2 supra) manifestó que, luego de la crisis bancaria de 1999, muchas entidades financieras entraron en procesos de liquidación forzosa, por lo que se dispuso el cese de sus operaciones y se iniciaron los correspondientes procesos de liquidación a fin de cubrir los pasivos, en especial, la devolución de los depósitos (ver párr. 40 supra).
65. Específicamente, la disposición mencionada propiciaba la aplicación del segundo inciso del artículo 165 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, según la cual, los liquidadores debían tomar a cargo la administración de los bienes que integraban el patrimonio de las instituciones intervenidas, así como *“los bienes, acciones y participaciones de las compañías y empresas de propiedad de los accionistas que posean más del seis por ciento de las acciones suscritas, o administradores que hayan incurrido en infracciones”*.
66. Así, la norma en análisis permitía la aplicación de más normas tendientes a cerrar los efectos de la crisis de 1999, toda vez que este objetivo se había dilatado (hasta ese momento) por quince años, consecuencia de lo cual, los depositantes de las entidades en liquidación forzosa no veían satisfechas sus acreencias.

²⁶ Cabe señalar que, conforme se anunció en el párr. 18 supra, esta norma no fue reproducida por el COMF. En tal sentido, el análisis posterior se centra en las disposiciones originalmente impugnadas.

67. En virtud de lo expuesto, se verifica que la norma impugnada tenía efectos retroactivos, lo cual *prima facie* constituiría una inobservancia del principio de irretroactividad de las normas jurídicas, según el cual, la ley únicamente rige para lo venidero. No obstante, dadas las circunstancias particulares que motivaron la expedición de las normas impugnadas y la ley que las contiene, esta Corte considera que la referida retroactividad consideró los derechos de los afectados por la crisis bancaria de 1999, a quienes se les abría una posibilidad adicional para recuperar sus depósitos gracias a la aplicación de las normas que se analizan en esta sentencia.
68. A fin de explicitar lo anteriormente manifestado, conviene realizar el siguiente análisis:
- 68.1. De manera semejante a lo afirmado en el párr. 29 *supra*, el fin constitucional que perseguían las normas impugnadas era preservar los depósitos que manejan las entidades financieras.
- 68.2. La medida fue idónea para conseguir el fin descrito en el párrafo anterior, toda vez que, a la fecha de su emisión no se había podido cerrar los procesos originados en los efectos de la crisis bancaria de 1999, específicamente satisfacer los depósitos de las entidades en liquidación forzosa pese a varios intentos.
- 68.3. La medida de irretroactividad también fue necesaria en tanto no existía otra alternativa que, siendo menos gravosa, permita cumplir el objetivo en mención, considerado que la situación a la que la norma impugnada atendía se generó en el año 1999.
- 68.4. Así mismo, la medida de irretroactividad fue proporcional porque el legislador consideró que los derechos de los depositantes afectados por la crisis bancaria de 1999 subyacían a los procesos de liquidación forzosa de las entidades financieras involucradas en dicha crisis, y porque, a pesar de haber transcurrido más de una década de haberse iniciado los respectivos procesos de liquidación, no se había podido concretar el pago y cerrar tales procesos.
- 68.5. Además, conforme se determinó en el párr. 51 *supra*, los terceros de buena fe que pudieran haber sido afectados por las normas impugnadas contaban con las acciones de daños y perjuicios a fin de reclamar sus derechos. Por lo tanto, si bien con la retroactividad de las disposiciones impugnadas se podrían afectar derechos de terceros, estos no quedan totalmente desprotegidos ya que, en la misma norma impugnada, se estableció un mecanismo que podía resarcir en alguna medida los posibles perjuicios que sufrieran terceros afectados.
69. En virtud de todo lo expuesto, esta Corte advierte que existieron razones suficientes para que el legislador dote de efectos retroactivos a la disposición reformativa primera, a través de la disposición reformativa única y que, al hacerlo, no dejó en

total desprotección los derechos económicos de terceros de buena fe que pudieran ser afectados.

70. En consecuencia, esta Corte descarta la alegada trasgresión al derecho a la seguridad jurídica y al principio de irretroactividad realizada por la compañía accionante.

VI. 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** las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad identificada con el **N.º 9-14-IN**.
2. Notifíquese 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 nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 02 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL