

Quito, D.M., 14 de junio del 2023

## CASO 138-21-IS

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

#### SENTENCIA 138-21-IS/23

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de sentencia constitucional presentada por la Corporación Financiera Nacional, mediante la cual solicita que se modulen y se declaren inejecutables las medidas de reparación integral dispuestas en la sentencia 192-18-SEP-CC. Luego del análisis efectuado, la Corte acepta la acción; resuelve que la medida de retrotraer el proceso coactivo no es ejecutable y, a fin de asegurar el íntegro cumplimiento de la sentencia constitucional, modifica el punto 3 de su decisorio.

### 1. Antecedentes procesales

#### 1.1. Sobre el proceso coactivo 0564-2009

1. El 6 de septiembre de 2007, Luis Ernesto Paredes Molina, gerente general de Mopesca S.A. (“**Mopesca S.A**” o “**compañía actora**”), solicitó un crédito a la Corporación Financiera Ecuatoriana (“**CFN**”) y ofreció en garantía hipotecaria un terreno de 200 hectáreas ubicado en Naranjal, parroquia Taura (“**terreno**”). Debido a la falta de pago de la compañía actora, la CFN declaró la deuda de plazo vencido y, como consecuencia, el 16 de noviembre de 2009 el funcionario de coactiva dictó un auto de pago que dio inicio al proceso coactivo 564-2009 (“**proceso coactivo**”) y ordenó el embargo del terreno que fungía como garantía real de crédito.
2. El 5 de octubre de 2010 –de manera paralela al proceso coactivo— el Ministerio del Ambiente (“**MAE**”) inició un procedimiento administrativo en contra de la compañía actora tras identificar que esta ejercía la actividad acuícola en una zona declarada como área protegida. Como resultado de este proceso, el MAE emitió una resolución ordenando el inmediato desalojo de la actividad acuícola, decisión que se ejecutorió el 8 de agosto de 2011.
3. El 9 de julio de 2014, en el marco del proceso coactivo, el terreno se remató y adjudicó a Carlos Luis Guerrero Montenegro por un valor de USD 560.000,00.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En el acta de remate el terreno fue avaluado en la cantidad de USD 164.540,00.

Posteriormente, el 9 de diciembre de 2014, el juez de coactivas de la CFN dictó un auto mediante el cual declaró cancelada la deuda y dispuso el archivo del proceso.

### **1.2. Sobre la acción de protección 09284-2015-0110**

4. El 7 de enero de 2015, la compañía actora presentó una acción de protección en contra del auto de remate y adjudicación del terreno, emitido por el juez de coactivas de la CFN. El proceso se signó con el número 09284-2015-0110.<sup>2</sup>
5. En sentencia de 5 de febrero de 2015, la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), declaró sin lugar la acción de protección por improcedente. En respuesta, la compañía actora interpuso recurso de apelación.
6. Mediante sentencia de 22 de julio de 2015, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Sala de la Corte Provincial**”) confirmó la sentencia venida en grado que declaró sin lugar la demanda.

### **1.3. Sobre la acción extraordinaria de protección 1358-15-EP**

7. El 12 de agosto de 2015, la compañía actora presentó acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia de apelación de 22 de julio de 2015 y la sentencia de primera instancia de 5 de febrero de 2015. La causa que se signó con el 1358-15-EP. En su demanda, alegó que Hans Christian Graf León, garante solidario de Mopesca S.A., no fue citado oportunamente con el auto de pago de 16 de noviembre de 2009 emitido en el marco del proceso coactivo. Indicó que, como consecuencia, se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de defensa y a la tutela judicial efectiva.
8. El 29 de mayo de 2018, el Pleno de la Corte Constitucional<sup>3</sup> –dentro de la causa referida— emitió la sentencia 192-18-SEP-CC mediante la cual aceptó la acción propuesta; declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de defensa y a la tutela judicial efectiva; dejó sin efecto la sentencia de apelación de 22 de julio de 2015 y la sentencia de primera instancia de 5 de febrero de 2015; y, dispuso: “que mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactivas de la

---

<sup>2</sup> En la demanda, la compañía actora señaló que se vulneraron sus derechos al debido proceso en la garantía de defensa y a la seguridad jurídica por no haberse citado a Hans Christian Graf León, en su calidad de garante solidario, dentro del proceso coactivo. Arguyó que la falta de citación ocasionó que el garante solidario no pueda deducir sus excepciones, dejándolo en total indefensión.

<sup>3</sup> Conformado por las juezas constitucionales Pamela Martínez Loaiza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaiza, Ruth Seni Pinoargote; y, los jueces constitucionales Francisco Butiña Martínez, Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera.

Corporación Financiera Nacional, conozca y resuelva el proceso coactivo, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es, en consideración a la *decisum* o resolución, así como en los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la ratio”.

9. Frente a esta sentencia, la CFN presentó un escrito de aclaración y ampliación.<sup>4</sup> En auto de 2 de julio de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió “negar los pedidos de aclaración y ampliación, y disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia 192-18-SEP-CC”.<sup>5</sup>

#### **1.4. Sobre la ejecución de la sentencia de acción extraordinaria de protección**

10. Como resultado de la decisión antedicha, el 10 de enero de 2020, la jueza de la Unidad Judicial encargada del proceso de ejecución de la sentencia constitucional, ordenó que se remita oficio a la Corte Constitucional y a la CFN para que “mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactivas de la Corporación Financiera Nacional conozca y resuelva el proceso coactivo, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional”. En respuesta, la CFN solicitó a la Unidad Judicial que disponga la forma de ejecución del numeral 3.3. de la sentencia constitucional, en virtud de que la designación de los funcionarios de coactiva no se da por sorteo de ley.<sup>6</sup>
11. Mediante providencia de 17 de agosto de 2020, la Unidad Judicial dispuso que Elisa Martínez Veloz intervenga como jueza de coactiva de la CFN para la ejecución de la sentencia constitucional 192-18-SEP-CC.
12. El 17 de junio de 2021, una vez que finalizó el periodo de suspensión de los procesos coactivos –como consecuencia de la disposición vigésima tercera de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario<sup>7</sup>— Tarquino Medina Antepara, en su calidad de recaudador

---

<sup>4</sup> En el párrafo 8.3 del referido escrito, la entidad accionante solicitó, entre otras cosas “Aclarar y ampliar la medida que dispone designar a otro juez de coactivas para que conozca y resuelva el proceso coactivo”. A su juicio, al ser la CFN una entidad con jurisdicción coactiva, se rige por el artículo 10 del COMF y no funciona de igual forma que el sistema judicial jurisdiccional que se rige por el Código Orgánico General de Procesos.

<sup>5</sup> En lo principal, señaló que no procede “que la CFN pida una aclaración sobre la designación del juez de coactiva que deberá conocer el procedimiento coactivo haciendo una referencia al artículo 10 del Código Monetario, pues debe cumplirse las medidas de reparación integral como está ordenado en el numeral 3.3, realizando el sorteo para que otro juez de coactiva conozca el proceso entre los delegados del representante legal de dicha entidad, reiterando a la CFN que no es posible modificar la sentencia que se ha pronunciado en esta causa”.

<sup>6</sup> El numeral 3.3. de la sentencia 192-18-SEP-CC establece en su literalidad: “3.3.- Disponer que mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactivas de la Corporación Financiera Nacional, conozca y resuelva el proceso coactivo, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional”.

<sup>7</sup> Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, Registro Oficial 229, 22 de junio de 2020.

nacional de coactiva de la CFN, en cumplimiento a la sentencia 192-18-SEP-CC, ordenó que se reaperture el proceso coactivo y que se retrotraigan sus efectos “hasta antes de la notificación con el auto de pago, que se dictó el 16 de noviembre de 2009, a las 10h00, con el cual se dio inicio al aludido proceso coactivo [...]”. Ante ello, en providencia de 7 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial dio a conocer que “se ha dado cumplimiento con lo dispuesto por la Corte Constitucional”.

13. El 11 de octubre de 2021, Freddy Jordy Chica Ñíguez, nuevo recaudador nacional de coactiva de la CFN, avocó conocimiento del proceso coactivo y dispuso que se revoque la providencia de 17 de junio de 2021 por tener un vicio que a su juicio impide su convalidación toda vez que: “lo ordenado – el sorteo para que pase el conocimiento de la causa a otro juez coactivo – es imposible de cumplir, al tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”. El 22 de diciembre de 2021, el referido funcionario de coactiva dispuso “revocar el acto administrativo expedido [...] con fecha 11 de octubre de 2021 [y ratificar lo] expuesto en la providencia de 17 de junio de 2021” y ofició al Registro Mercantil del cantón Naranjal para que cumpla la sentencia 192-18-SEP-CC.
14. Como resultado, en providencia de 12 de enero de 2022, la Unidad Judicial dispuso: “a) Que se cumpla con lo dispuesto en sentencia emitida por la Corte Constitucional esto es: 3.3. Disponer mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactiva de la Corporación Financiera Nacional, conozca y resuelva el proceso coactivo (en el término de 72 horas). b) y que en un plazo no mayor a 30 días la CFN vuelva las cosas al estado anterior (entregar materialmente el predio camaronero) [sic]”.
15. El 30 de noviembre de 2022, Carlos Luis Guerrero Montenegro, adjudicatario del terreno, presentó una acción de protección en contra de la CFN en la que alegó la vulneración de sus derechos constitucionales a la propiedad y a la seguridad jurídica. El proceso se signó con el 09281-2022-03159. Mediante sentencia de 14 febrero de 2023, la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas, (i) declaró con lugar parcialmente la acción de protección;<sup>8</sup> y, (ii) dispuso que se dejen sin efecto los autos de 17 de junio, 11 de

---

<sup>8</sup> Pese a que en la demanda se alegó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad, la Unidad Judicial resolvió que se vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la igualdad y no discriminación. En sus términos, “AL EXAMINARSE QUE DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ÚNICAMENTE ENUNCIA NORMAS JURÍDICAS SIN LA ADECUADA PERTINENCIA AL TRÁMITE ADMINISTRATIVO COMO LO HA DEMOSTRADO LA ACCIONANTE, ADEMÁS SON CONTRADICTORIOS AL ORDENARSE ALGO Y LUEGO REVOCARSE. SIENDO ESTE EL EJE CENTRAL SOBRE LA CUAL SE FUNDAMENTA EN EL RESPETO A LA CONSTITUCIÓN Y EN LA EXISTENCIA DE NORMAS JURÍDICAS PREVIAS, CLARAS, PÚBLICAS Y APLICADAS POR LAS AUTORIDADES COMPETENTES, YA QUE DE AHÍ

octubre y 22 de diciembre de 2021 emitidos por los empleados recaudadores de coactiva de la CFN para que, así, el proceso “sea sustanciado conforme a derecho”.

16. Ante ello, la CFN interpuso recurso de apelación, el cual está pendiente de ser resuelto por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

### **1.5. Sobre la acción de incumplimiento presentada de forma directa ante la Corte Constitucional**

17. El 30 de diciembre de 2021, Ana Lucía Marca Salinas, procuradora judicial del gerente general de la CFN (“**entidad accionante**”), presentó una acción de incumplimiento respecto de la sentencia 192-18-SEP-CC, directamente ante la Corte Constitucional.
18. Tras el sorteo efectuado el 30 de diciembre de 2021, el conocimiento de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante auto notificado el 30 de junio de 2022 en el que dispuso que, en el término de cinco días, la jueza de la Unidad Judicial remita su informe de descargo respecto al cumplimiento de la sentencia 192-18-SEP-CC emitida dentro de la causa 1358-15-EP.
19. Mediante escrito de 21 de julio de 2022, Marcia Alexandra Vásquez Ortiz, jueza de la Unidad Judicial, remitió el respectivo informe de descargo.<sup>9</sup>

## **2. Competencia**

20. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“**Constitución**”) en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

---

ATENTÓ CONTRA LA FALTA DE LA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN ATENCIÓN A LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO [sic]” (énfasis en el original).

<sup>9</sup> Previo a remitir el respectivo informe de descargo, mediante escrito de 4 de julio de 2022 el secretario de la Unidad Judicial señaló que la jueza no se encontraba laborando por encontrarse en periodo de vacaciones y delicada de salud.

### 3. Argumentos de los sujetos procesales

#### 3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

21. En su demanda, y mediante escritos de 26 de enero de 2022, 30 de mayo de 2022, 31 de agosto de 2022, 30 de septiembre de 2022 y 21 de marzo de 2023, la entidad accionante indica que la sentencia 192-18-SEP-CC no puede ejecutarse en virtud de que: (i) dispone que se lleve a cabo el sorteo de un nuevo juez de coactiva; (ii) existe imposibilidad fáctica de retrotraer el proceso coactivo hasta el momento anterior a la vulneración de derechos, según se dispuso en la sección de reparación integral; y, (iii) el 14 de febrero de 2023, la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas aceptó la acción de protección presentada por Carlos Luis Guerrero Montenegro y resolvió dejar sin efecto los autos de 7 de junio, 11 de octubre y 22 de diciembre de 2021 emitidos por los empleados recaudadores de coactiva de la CFN.
22. Respecto a la primera alegación (22.i), señala que la sentencia deviene en inejecutable porque dispone que otro juez de coactivas de la CFN “mediante sorteo de ley” conozca y resuelva el proceso coactivo, pese a que dicha designación, de conformidad con el artículo 10 del Código Orgánico Monetario y Financiero (“COMF”),<sup>10</sup> no se realiza por sorteo de ley, sino que corresponde al representante legal de la entidad pública o a quien este delegue su competencia. Así, indica que la sentencia 192-18-SEP-CC ordena una imposibilidad procedimental porque la competencia del funcionario administrativo que se identifica como juez de coactiva no se da por sorteo.
23. En la misma línea, la entidad accionante aduce que, pese a haber solicitado la aclaración de la sentencia 192-18-SEP-CC por inexistencia de un mecanismo legal que permita la ejecución, la Corte negó dicho recurso por lo cual “hasta la fecha no existe modulación o directriz de la Corte Constitucional con la que CFN B.P. pueda tomar un procedimiento de designación de juez de coactivas distinto al previsto en la ley”.

---

<sup>10</sup> Código Orgánico Monetario y Financiero. Registro Oficial 332, 12 de septiembre de 2014. Artículo 10: “Jurisdicción coactiva. Concédase a las superintendencias, a la Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados, al Banco Central del Ecuador, a las entidades del sector financiero público, la jurisdicción coactiva para el cobro de los créditos y cualquier tipo de obligaciones a su favor o de terceros, que será ejercida por el representante legal de dichas entidades. El ejercicio de la jurisdicción coactiva podrá ser delegado a cualquier servidor de la entidad mediante el acto correspondiente. La coactiva se ejercerá aparejando cualquier título de crédito de los determinados en la ley. El procedimiento de coactiva a seguirse será el determinado en la ley.”

24. Señala también que, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento de Coactiva de la CFN, el gerente general ejerce la potestad coactiva y está facultado para delegarla siempre que el delegado ejerza la función de empleador recaudador. Agrega que, en el caso de la CFN “el Gerente de Coactiva tiene las atribuciones y responsabilidad de ejercer la calidad de empleado recaudador de Coactiva por delegación expresa del Gerente General y que *no existe otro delegado*, únicamente el Gerente de Coactiva” (énfasis en el original). Así, concluye que no existe más de un delegado del representante legal para ejercer la jurisdicción coactiva por lo cual “no es fácticamente posible realizar sorteo alguno”.
25. Como segundo punto (22.ii), la entidad accionante esgrime que existe imposibilidad fáctica de cumplir la medida de reparación integral ordenada en la sentencia 192-18-SEP-CC en virtud de la cual se ordena que “el proceso coactivo se retrotraiga hasta el momento anterior a la vulneración de derechos, esto es, hasta antes de la notificación con el auto de pago”. A su juicio, no es posible dejar sin efecto la subasta y la adjudicación llevada a cabo en el proceso coactivo por cuanto el terreno adjudicado el 9 de julio de 2014 es actualmente una edificación camaronera en producción. En sus términos, el terreno, en la actualidad, ha experimentado “una transformación en su infraestructura donde mediante varias inspecciones se verifica que se han realizado inversiones para generar operatividad y que de hecho se encuentra en él una camaronera operativa con producción activa”. Así, indica que, más allá de la ilicitud de la operación desde una perspectiva ambiental, el terreno se encuentra actualmente en plena producción por parte de la compañía Carluguer S.A. y se está gestionando la autorización y licencia ambiental correspondiente.
26. Arguye además que, de retrotraerse el proceso coactivo hasta antes de la emisión del auto de pago, no habría claridad sobre la situación de actos jurídicos que se ejecutaron con posterioridad a la emisión del auto en análisis como, por ejemplo, la celebración de un contrato de comodato entre Carlos Luis Guerrero Montenegro y la compañía Carluguer S.A.; y, la prohibición de enajenar que dispuso la Unidad Judicial Multicompetente Civil del Cantón Naranjal.
27. Por último, la entidad accionante manifiesta que, dada la imposibilidad de cumplir la medida de reparación integral, corresponde a la Corte modular la sentencia 192-18-SEP-CC y disponer la restitución de valores a la víctima “los cuales no podrán exceder de los valores fijados por el perito evaluador que realizó el peritaje previo al remate, (\$164.540,00 dólares de los Estados Unidos de América) y que además deberán ser imputados a los valores vencidos de MOPESCA”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Escrito de 31 de agosto de 2022 presentado por José de la Gasca, procurador judicial de la CFN, p. 25.

28. En lo relativo al punto tres (22.iii), mediante escrito de 21 de marzo de 2023 la entidad accionante señala que, como consecuencia de la sentencia de acción de protección emitida el 14 de febrero de 2023 en el proceso 09281-2022-03159 que fue iniciado por Carlos Luis Guerrero Montenegro, la CFN se encuentra en una posición gravosa “pues dos autoridades constitucionales, dentro de una acción de protección y una acción extraordinaria de protección, han dispuesto resoluciones en sentencias que la compareciente debe cumplir, pero que son ABSOLUTAMENTE CONTRADICTORIAS en su contenido” (énfasis en el original). Concluye que, ante dicha incompatibilidad, la sentencia 192-18-SEP-CC es imposible de ejecutar.
29. Con base en estas consideraciones, la entidad accionante solicita que esta Corte Constitucional, (i) module la sentencia y señale la forma de designación de la autoridad que sea competente para resolver el proceso coactivo; (ii) mantenga en firme la adjudicación del terreno a favor de Carlos Luis Guerrero Montenegro; y, (iii) fije una reparación integral por el monto de \$ 164.540,00 a favor de Mopesca S.A., monto correspondiente al valor comercial fijado en el avalúo pericial realizado previo al remate del lote de terreno adjudicado.

### **3.2. Fundamentos de la jueza de la Unidad Judicial Sur Penal del Cantón Guayaquil**

30. El 21 de julio de 2022, Marcia Alexandra Vásquez Ortiz, jueza de la Unidad Judicial, remitió el respectivo informe sobre el cumplimiento de la sentencia. Luego de hacer un recuento de los hechos procesales previos a que se dicte la sentencia 192-18-SEP-CC y posteriores a su emisión, señala que:

Finalmente, es preciso anotar que, mi accionar dentro de la fase de ejecución ha sido cumplido a cabalidad, he insistido de forma recurrente que CFN cumpla con la sentencia dispuesta por la Corte Constitucional del Ecuador, en calidad de Jueza de ejecución, [...] por lo que esta servidora ha ejecutado lo que en derecho corresponde, atendiendo todos los escritos presentados por los sujetos procesales, convocando audiencias orales para escuchar sus argumentos y resolverlos, así también, delegando a la Defensoría del Pueblo para que se encargue del seguimiento de las disposiciones dictadas en esta fase de ejecución, sin embargo, de los recaudos procesales se evidencia que la entidad accionada no ha dado cumplimiento a las medidas dispuestas en el numeral 13 del auto de aclaración y ampliación descrito ut supra, puesto que desde mi última disposición de cumplimiento, CFN accionó la presente garantía de acción de incumplimiento de sentencia ante la Corte Constitucional, por lo que la referida Corte sabrá pronunciarse en derecho, ratificando las medidas originales y/o dictando medidas equivalentes según corresponda.

#### **4. Planteamiento de los problemas jurídicos**

- 31.** La acción de incumplimiento es el mecanismo adecuado para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas en ellas dispuestas. De conformidad con lo previsto en los artículos 163 y 164 numeral 4 de la LOGJCC, cuando se trata de sentencias dictadas por la Corte Constitucional, la acción de incumplimiento puede ser presentada directamente ante este Organismo, con el fin de que adopte las medidas necesarias para ejecutar sus decisiones.
- 32.** En el presente caso, mediante sentencia 192-18-SEP-CC, la Corte Constitucional resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de defensa y a la tutela judicial efectiva. Una vez que analizó el mérito del caso, como medidas de reparación dispuso que se retrotraiga el proceso coactivo hasta antes de la notificación con el auto de pago que lo inició; que se dejen sin efecto las sentencias dictadas el 5 de febrero y 22 de julio de 2015 en el marco del proceso 09284-2015-0110; y, que se designe a otro “juez de coactivas” de la CFN para que resuelva el proceso coactivo.
- 33.** En el marco de esta acción de incumplimiento, la Corte verifica que la inejecución de la sentencia 192-18-SEP-CC es un hecho no controvertido. Como se desprende de los escritos incorporados al proceso, la propia CFN —en su calidad de sujeto obligado— reconoce que, hasta la actualidad, no ha podido ejecutar la sentencia. Indica que la imposibilidad fáctica de ejecutar dicha decisión se debe a que: (i) los funcionarios de coactiva no se designan por sorteo; (ii) no es posible retrotraer el proceso porque se afectarían derechos de terceros; y, (iii) en el proceso 09281-2022-03159, la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil emitió una sentencia que contradice lo dispuesto en la sentencia 192-18-SEP-CC. De la misma manera, la jueza de la Unidad Judicial afirma que la CFN no ha ejecutado integralmente la sentencia dictada por esta Corte.
- 34.** En vista de que la inejecución de la sentencia 192-18-SEP-CC no es un hecho controvertido, sobre la base de los cargos presentados por la CFN y con fundamento en los artículos 21<sup>12</sup> y 165 de la LOGJCC,<sup>13</sup> la Corte centrará su análisis en verificar

---

<sup>12</sup> “Art. 21.- Cumplimiento.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; *de ser necesario, podrá modificar las medidas*” (énfasis añadido).

<sup>13</sup> “Art. 165.- Efecto de las decisiones de la justicia constitucional en las acciones de incumplimiento de sentencias.- En el trámite de la acción, la Corte Constitucional podrá ejercer todas las facultades que la Constitución, esta Ley y el Código Orgánico de la Función Judicial le atribuyen a los jueces para la

si la sentencia constitucional referida es ejecutable o si, por el contrario, es necesario modular las medidas de reparación que constan en ella, para así asegurar su cumplimiento. Para tal propósito, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

¿Son ejecutables las medidas de reparación dispuestas por esta Corte Constitucional en sentencia 192-18-SEP-CC?

¿La sentencia dictada en el proceso 09281-2022-03159, que aceptó la acción de protección presentada por Carlos Luis Guerrero Montenegro, impide la ejecución de la sentencia 192-18-SEP-CC?

## **5. Resolución de los problemas jurídicos**

### **5.1. ¿Son ejecutables las medidas de reparación dispuestas por esta Corte Constitucional en sentencia 192-18-SEP-CC?**

- 35.** Tras aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por Mopesca S.A., la sentencia 192-18-SEP-CC dispuso que (i) “mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactivas de la Corporación Financiera Nacional, conozca y resuelva el proceso coactivo”; y, (ii) que este “se retrotraiga hasta el momento anterior a la vulneración de derechos, esto es, hasta antes de la notificación con el auto de pago”. Como se refirió en el párrafo 33 *supra*, la entidad accionante considera que estas medidas son fáctica y jurídicamente inejecutables. A efectos de evaluar su ejecutabilidad, corresponde a esta Corte determinar, en primer lugar, si –pese al tiempo transcurrido desde que se emitió el auto de pago (16 de noviembre de 2009)— retrotraer el proceso hasta “el momento anterior a la vulneración de derechos” es una medida de reparación que puede cumplirse a la presente fecha. En el supuesto de que se verifique la ejecutabilidad de esta disposición, se procederá a analizar si el sorteo de ley para la designación de “otro juez de coactivas” es una medida que puede o no cumplirse.
- 36.** Según se desprende del expediente, el proceso coactivo inició el 16 de noviembre de 2009, mediante un auto de pago en el que la CFN declaró la deuda que mantenía con Mopesca S.A. de plazo vencido. Posteriormente, en auto de 9 de diciembre de 2014, la CFN declaró la deuda cancelada y dispuso el archivo del procedimiento. Dado que han transcurrido alrededor de nueve años desde su finalización, a fin de determinar la ejecutabilidad de la medida referida, corresponde a este Organismo evaluar la

---

ejecución de sus decisiones, con el objeto de hacer efectiva la sentencia incumplida y lograr la reparación integral de los daños causados a la o el solicitante”.

posibilidad que el proceso se retrotraiga al momento previo a la emisión del auto de pago o si, a la presente fecha, la acción de cobro de la CFN ha prescrito.

37. De conformidad con el artículo 946 del Código de Procedimiento Civil (“**Código de Procedimiento Civil**”) –norma vigente al momento de los hechos— el procedimiento coactivo inicia mediante la “orden de cobro, general o especial” que “lleva implícita para el empleado recaudador, la facultad de proceder al ejercicio de la coactiva.” A su vez, el artículo 2414 del Código Civil dispone que la prescripción de las acciones se cuenta “desde que la obligación se haya hecho exigible”. Por estas consideraciones, en el caso de análisis, el auto que declaró la deuda de Mopesca S.A. de plazo vencido (16 de noviembre de 2009), además de dar inicio al procedimiento coactivo, constituye el punto de partida para el cálculo de la prescripción.
38. En este orden de ideas, el artículo 417 del CPC señalaba que “habrá lugar a la vía ejecutiva dentro de los cinco años que dura la acción de este nombre” y el tiempo de la prescripción “se contará desde que la obligación se hizo exigible”. En la misma línea, el artículo 2415 del Código Civil prevé que las acciones ejecutivas prescriben en el plazo de cinco años. Ante ello, este Organismo encuentra que, debido a que el plazo de prescripción debe contarse a partir del auto de pago de 16 de noviembre de 2009 –fecha en la que la obligación coactiva se hizo exigible— la acción que disponía la CFN para exigir el pago a Mopesca S.A. prescribió el 16 de noviembre de 2014, una vez que transcurrieron los cinco años previstos en el Código Civil y el CPC para las acciones ejecutivas.
39. Por lo anterior, en respuesta al problema jurídico planteado, esta Corte determina que la medida prevista en la sentencia 192-18-SEP-CC que ordena retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la emisión del auto de pago es, a la presente fecha, inejecutable por haber prescrito la acción de cobro de la CFN.
40. Una vez que se ha determinado la imposibilidad de retrotraer el proceso al momento anterior a la emisión del auto de pago, es inoficioso que este Organismo se pronuncie sobre la medida tendiente a que “mediante sorteo de ley se designe que otro juez de coactivas de la Corporación Financiera Nacional, conozca y resuelva el proceso coactivo”. Sin embargo, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 165, este Organismo considera necesario modificar estas medidas a fin de precautelar el cumplimiento integral de la sentencia 192-18-SEP-CC y garantizar una reparación a Mopesca S.A.
41. Como se refirió en los párrafos 7 y 8 *supra*, en la sentencia 192-18-SEP-CC se aceptó la acción extraordinaria propuesta por Mopesca S.A. y se declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de defensa y a la tutela judicial efectiva.

Esta decisión se adoptó tras identificar que, en el proceso coactivo, la CFN no citó al garante solidario de la compañía actora y, como resultado, este se vio imposibilitado de deducir sus excepciones dentro de la causa.

42. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, la Corte debe emitir medidas de reparación en función del tipo de violación identificada y las circunstancias particulares de cada caso. Dada la naturaleza inmaterial de los derechos que se declararon vulnerados en la sentencia 192-18-SEP-CC (garantía de defensa y tutela judicial efectiva) y la imposibilidad de cuantificarlos, corresponde a esta Corte emitir una medida que se adecúe a la afectación sufrida por Mopesca S.A. por la falta de citación de su garante solidario dentro del proceso coactivo.
43. Debido a la falta de citación con el auto de pago al garante solidario de Mopesca S.A., esta compañía –a partir del 16 de noviembre de 2009, hasta la actualidad— ha incurrido en múltiples gastos judiciales para que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la defensa y a la tutela judicial efectiva. En tal virtud, este Organismo encuentra que, para compensar los daños sufridos por Mopesca S.A. desde el 16 de noviembre de 2009 hasta la fecha de emisión de esta sentencia, la medida más adecuada es que la CFN pague los gastos judiciales en los que ha incurrido la compañía actora desde la presentación de la acción de protección en el proceso 09284-2015-0110 (7 de enero de 2015) hasta la fecha de emisión de la sentencia 192-18-SEP-CC (29 de mayo de 2018).
44. Para calcular el valor del pago por reparación, Mopesca S.A. deberá presentar ante la CFN las facturas correspondientes a los gastos judiciales incurridos para hacer valer sus derechos y pretensiones. A fin de acreditar el valor a pagar por la CFN, estas facturas deben haber sido emitidas a partir del 7 de enero de 2015 hasta el 29 de mayo de 2019, es decir, hasta un año después a la fecha de emisión de la sentencia 192-18-SEP-CC. De no cumplirse con estos parámetros, las facturas no podrán ser consideradas para el cálculo del valor al que ascienden los gastos judiciales a favor de Mopesca S.A.

**5.2. ¿La sentencia dictada en el proceso 09281-2022-03159, que aceptó la acción de protección presentada por Carlos Luis Guerrero Montenegro, impide la ejecución de la sentencia 192-18-SEP-CC?**

45. El 30 de noviembre de 2022, Carlos Luis Guerrero Montenegro presentó una acción de protección solicitando, en lo principal, que se dejen sin efecto los autos dictados en el proceso coactivo como consecuencia de la sentencia 192-18-SEP-CC pues, a su criterio, vulneran su derecho de propiedad respecto del terreno que se le adjudicó mediante auto de 9 de julio de 2014. En sentencia de 14 de febrero de 2023, la Unidad

Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas, aceptó parcialmente la acción, resolvió que se dejen sin efecto los autos de 17 de junio, 11 de octubre y 22 de diciembre de 2021 emitidos en el proceso coactivo y dispuso que el proceso coactivo “sea sustanciado conforme a derecho”. De esta decisión, la CFN interpuso un recurso de apelación, el cual está pendiente de ser resuelto por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

46. Frente a ello, el 21 de marzo de 2023, la CFN presentó un escrito dentro del proceso que nos ocupa, en el que sostuvo la imposibilidad de ejecutar la sentencia 192-18-SEP-CC bajo los siguientes términos:

A la fecha actual, CFN B.P. se encuentra en una posición más gravosa aun que en la que se encontraba cuando se interpuso esta acción, pues dos autoridades constitucionales, dentro de una acción de protección y una acción extraordinaria de protección, han dispuesto resoluciones en sentencias que la compareciente debe cumplir, pero que son ABSOLUTAMENTE CONTRADICTORIAS en su contenido (énfasis en el original).

47. Al respecto, este Organismo no encuentra que exista una contradicción manifiesta entre la sentencia que aceptó la acción de protección y la 192-18-SEP-CC, que impida la ejecución de esta última. En realidad, en ambas decisiones –tanto la Corte Constitucional como la Unidad Judicial de Garantías Penales con Competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil— ordenaron que se sustancie y resuelva el proceso coactivo. Por un lado, la sentencia 192-18-SEP-CC dispuso que se retrotraiga el proceso al momento anterior a la vulneración de derechos para que el funcionario de coactiva ejecute la decisión. Por otro lado, si bien la sentencia dictada en el proceso 09281-2022-03159 dispuso que se dejen sin efectos ciertos autos dictados en el proceso coactivo, ordenó también que el proceso coactivo “se sustancie conforme a derecho”. Por lo cual, contrario a lo afirmado por la CFN, dado que ambas decisiones persiguen el mismo propósito, no se verifica una contradicción que impida la ejecución de la sentencia constitucional.
48. Adicionalmente, este Organismo considera relevante precisar que mal podría considerarse que existe una incompatibilidad entre las sentencias en análisis pues, la emitida dentro del proceso 09281-2022-03159 no es una decisión definitiva que ponga fin a la causa. Según se refirió en el párrafo 50 supra, la CFN interpuso un recurso de apelación de dicha sentencia y, hasta la fecha actual, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas no ha emitido una sentencia definitiva de la que se desprenda una contradicción expresa con la sentencia 192-18-SEP-CC.

49. Por lo anterior, se conmina a los jueces provinciales a que tomen en consideración lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia 192-18-SEP-CC a fin de prevenir la emisión una decisión que, de forma alguna, resulte contradictoria u obstaculice la ejecución de las medidas de reparación ordenadas en esta sentencia.

## 6. Decisión

50. 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. *Aceptar* la acción de incumplimiento 138-21-IS.
2. *Modificar* el punto 3 del decisorio de la sentencia 192-18-SEP-CC y disponer como medida de reparación integral que la CFN pague a favor de Mopesca S.A. el valor total al que ascienden los gastos judiciales incurridos, de conformidad con los parámetros establecidos en los párrafos 43 y 44 *supra*. La ejecución de esta medida deberá ser supervisada por la jueza de la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.
3. *Disponer* la notificación de la presente sentencia a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas que conoce el proceso de acción de protección 09281-2022-03159, a fin de que la decisión que adopte para resolver el recurso de apelación presentado por la Corporación Financiera Nacional no interfiera en el cumplimiento de la medida de reparación fijada por esta sentencia a favor de Mopesca S.A., de conformidad con el punto 50.2. *supra*.

51. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 14 de junio del 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 138-21-IS/23**

**VOTO SALVADO**

**Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 138-21-IS/23 de 14 de junio de 2023, me permito disentir con el voto de mayoría y al tenor de lo prescrito en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, fundamento mi discrepancia en los siguientes términos.
2. El presente voto salvado observa con mucha preocupación que a través de esta acción de incumplimiento de sentencia constitucional se haya *declarado la prescripción* del derecho de acción para intentar el cobro de una obligación dineraria a favor del Estado, debido a que esta situación implica prácticamente incurrir en un análisis de *fondo* respecto de lo que debería ser materia de discusión en el procedimiento coactivo de origen, sobre todo considerando que la medida de reparación cuyo cumplimiento se exige tenía como propósito ordenar la retroacción del expediente al momento anterior a la notificación del auto de pago, por lo que una eventual prescripción debía *alegarse* y *resolverse* en dicha instancia, es decir, en el marco del procedimiento coactivo.
3. De este modo, es importante enfatizar que la declaratoria de prescripción del derecho de acción no es un asunto que se deba zanjar en la vía constitucional, pues para ello se requiere de un amplio debate judicial donde se consideren diversos criterios relativos al cómputo e interrupción de plazos, práctica de elementos probatorios, resolución de antinomias legales, interposición de recursos, y, en especial, la sujeción al principio dispositivo. Estos aspectos son propios de los procesos judiciales en el ámbito civil, mercantil o administrativo, donde se cuenta con los mecanismos procesales adecuados para abordar y resolver de manera exhaustiva cuestiones inherentes a la prescripción.
4. Ahora bien, aun cuando se pueda tomar como válida la tesis de mayoría -con respecto a que para determinar la ejecutabilidad de la medida de reparación es plausible declarar la prescripción para accionar-, debo señalar que tal determinación no era lo adecuado para este caso en particular, por cuanto la aludida prescripción no era una circunstancia inconvertible o evidente, de manera, que no le correspondía a la Corte Constitucional declararla por las siguientes razones:

- a. *La prescripción no opera de oficio.*- Para sostener esta disidencia es importante resaltar que el artículo 2393 del Código Civil (normativa a la que acude la sentencia de mayoría para declarar la prescripción) dispone taxativamente que: “El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla. *El juez no puede declararla de oficio*” [énfasis agregado].

Así las cosas, para que la Corte Constitucional haya llegado a esta declaratoria aquello debió ser invocado por quien pretendía beneficiarse de ella o, al menos, por alguna de las partes involucradas en la ejecución o cumplimiento de la medida de reparación, lo cual no ocurrió en el presente caso.

- b. *Cálculo de los plazos.*- Para el cómputo de la prescripción se toma como referencia los artículos 417 y 946 del Código de Procedimiento Civil; y, los artículos 2414 y 2415 del Código Civil. En función de dicha aplicación normativa la sentencia de mayoría concluye que la acción de cobro prescribía en el plazo de cinco años contados a partir de que la obligación se hizo exigible, esto es, desde que se dictó el auto de pago.

La fórmula implementada en la sentencia plantea que el inicio del procedimiento coactivo da curso al cómputo de los plazos para que opere prescripción de la vía coactiva, lo cual, no se deduce de las disposiciones legales previamente citadas. Los cinco años que contempla la normativa civil se refiere al tiempo que se tiene para ejercitar la acción ejecutiva desde que la obligación se hizo exigible *extrajudicialmente* (de acuerdo a lo estipulado en el contrato de mutuo), mas no al plazo que debe durar la acción de cobro *per se*.

- c. *Criterios de jerarquía y especialidad normativa.*- En la sentencia de mayoría se declara la prescripción de la acción con base en las disposiciones del Código Civil y Código de Procedimiento Civil; sin embargo, no se repara en que el artículo 36 de la extinta Ley Orgánica de la Corporación Financiera Nacional (también vigente a la época de los hechos), disponía expresamente que: “*La prescripción de las acciones que tiene la Corporación para la recuperación de sus créditos, se operarán en el doble del tiempo establecido para la prescripción de las acciones en general*” [énfasis añadido].

Por su parte el artículo 34 del Reglamento para el ejercicio de la acción coactiva de la Corporación Financiera Nacional, disponía que: “*La prescripción de las acciones que tiene la Corporación para la recuperación de sus créditos, se operarán en el triple del tiempo establecido para la prescripción de las*

*acciones en general*” [cursivas fuera del texto original].

Es decir, que de la lectura de estas disposiciones jurídicas se advierte que para la Corporación Financiera Nacional (“CFN”) se configuraban un régimen de prescripción distinto al aplicado en este caso. De hecho, si se parte de lo expuesto específicamente en el reglamento de la acción coactiva de la CFN, se evidencia que incluso con el cálculo realizado en la sentencia de mayoría, la acción prescribiría el 16 de noviembre de 2024.

5. Por estas breves consideraciones, estimo que en el caso *in examine* no se debía concluir que la obligación cuyo cumplimiento se persigue es inejecutable a causa de la prescripción judicial de la acción de cobro, sino que en su lugar se debía disponer que se prosiga con la retrotracción del procedimiento coactivo para que estos aspectos sustanciales sean controvertidos y resueltos en la sede judicial ordinaria.

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 138-21-IS, fue presentado en Secretaría General el 28 de junio de 2023, mediante correo electrónico a las 22:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**