EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

37-22-IN/24 En el Caso No. 37-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 37-22-IN..... 2

81-20-IS/24 En el Caso No. 81-20-IS Se desestima la acción de incumplimiento propuesta No. 81-20-IS..... 35

42-21-IS/24 En el Caso No. 42-21-IS Se desestima la acción de incumplimiento planteada por el GAD del cantón Flavio Alfaro, debido a que las medidas dictadas en la sentencia cuyo cumplimiento se demanda son inejecutables..... 43

Año III - Nº 486 - 60 páginas
Quito, lunes 27 de enero de 2025

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 37-22-IN/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 05 de diciembre de 2024

CASO 37-22-IN

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

SENTENCIA 37-22-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza una acción pública de inconstitucionalidad –por la forma y el fondo - del inciso segundo del artículo 458 del Código Orgánico Monetario y Financiero, el artículo 104 de la de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización que derogó el artículo 459 del Código Orgánico Monetario y Financiero y los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13, 14, 16 y disposición general primera de la resolución 675-2021-F de 19 de agosto de 2021 emitida por la entonces Junta de Regulación Monetaria y Financiera. La Corte enmarca su análisis a una inconstitucionalidad por el fondo y concluye que no existe incompatibilidad con la disposición constitucional de trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario, con el derecho a desarrollar actividades económicas ni con lo previsto en el artículo 309 de la Constitución.

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de abril de 2022, Pablo Dávalos Aguilar y Juan Montaña Pinto (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad -por la forma y el fondo- en contra del inciso segundo del artículo 458 del Código Orgánico Monetario y Financiero (“**COMF**”) reformado por el artículo 103 de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización (“**Ley Reformatoria**”), el artículo 104 del mismo cuerpo legal que derogó el artículo 459 del COMF (“**normas impugnadas**”) y los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13, 14, 16 y disposición general primera de la resolución 675-2021-F de 19 de agosto de 2021 (“**resolución impugnada” o “resolución 675”**), expedida por la entonces Junta de Regulación Monetaria y Financiera, actual Junta de Política y Regulación Financiera (**“Junta”**).

2. Por sorteo automático efectuado en la misma fecha, el conocimiento de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

3. En auto de 03 de junio de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción;[1] negó el pedido de suspensión provisional de la resolución impugnada; corrió traslado con el auto a la Presidencia de la República, Asamblea

[1] La Sala admitió a trámite la causa con dos votos a favor de parte de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Alí Lozada Prado y un voto en contra del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

Nacional, Junta de Regulación Monetaria y Financiera y a la Procuraduría General del Estado (**"PGE")** a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada; requirió a la Junta remitir el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la resolución 675-2021-F; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso.

4. El 05, 06, 07 y 08 de julio de 2022, la Junta, la Asamblea Nacional, la PGE y la Presidencia, respectivamente, dieron respuesta a lo solicitado.

5. En auto de 18 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y, entre otros, requirió a la Junta que remita un informe actualizado respecto de la vigencia de la resolución impugnada. Este pedido fue cumplido el 23 de octubre de 2024.[2]

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

7. Como ya se mencionó, la demanda de acción pública de inconstitucionalidad se presentó en contra del inciso segundo del artículo 458 del COMF reformado por el artículo 103 de Ley Reformatoria, el artículo 104 del mismo cuerpo legal que derogó el artículo 459 del COMF[3] y, los artículos 2,3,4,5,6,9,13,14,16 y disposición general primera de la resolución 675-2021-F de 19 de agosto de 2021 expedida por la Junta.[4] Los cuales se transcriben a continuación:

Tabla 1: Normas Impugnadas

Inciso segundo del artículo 458 del COMF
Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se forman con aportes económicos de sus socios en calidad de ahorros, sin que puedan captar fondos de terceros.

[2] El 25 de octubre de 2024, conforme se desprende del sistema SACC, la Junta de Política y Regulación Monetaria presentó un escrito solicitando que "se deje de contar con este órgano en la sustanciación" de esta causa, dado que el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad se encontraría "fuera del ámbito de competencia" de dicha Junta.
[3] Registro Oficial 443 de 03 de mayo de 2021.
[4] Cuarto Suplemento del Registro Oficial 525 de 27 de agosto de 2021.

Artículo 104 de la Ley Reformatoria

Elimínese el artículo 459 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero.[5]

Resolución 675-2021-F

Artículo 2.- AMBITO: La presente norma rige para cajas comunes y cajas de ahorro, en adelante cajas.

Artículo 3.- DEFINICIONES: Para efectos de la aplicación de esta norma, entiéndase por:
Auto control: Es la capacidad con la que cuentan las cajas para establecer sus propios mecanismos de control a través de sus órganos internos.
Estructura interna: Es la conformación organizativa que adopta la entidad en la que definen sus órganos internos, atribuciones y deberes en el cumplimiento de su objeto social.
Registro: Es la nómina, término que se utilizará en esta norma, que contiene un conjunto de datos proporcionados por las cajas, que permita contar con información puntual sobre estas, que, será de acceso público u estará disponible en la página web de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
Vínculo Común: Constituye el nexo que une a los socios de una entidad.

Artículo 4.- CAJAS COMUNALES: Son cajas formadas por personas naturales con capacidad legal para contratar y obligarse, que realizan sus actividades, exclusivamente, en los recintos, comunidades y barrios en donde se forman. Ejercerán su actividad exclusivamente en un área de influencia que no afecte a otras cajas financieras con los mismos fines o propósitos.

Artículo 5.- CAJAS DE AHORRO: Son cajas integradas por personas naturales con capacidad legal para contratar y obligarse que sean miembros de un mismo gremio o institución; trabajadores con un empleador común; miembros de un mismo grupo familiar; miembros de un grupo barrial; o, por socios de asociaciones o cooperativas distintas de las de ahorro y crédito.

Artículo 6.- ORGANIZACIÓN: Estas cajas se forman por voluntad de sus socios, con sus aportes económicos en calidad de ahorros, sin que puedan captar fondos de terceros, tendrán su propia estructura de gobierno, administración, representación, auto control, rendición de cuentas y se inscribirán en la nómina correspondiente.

Las cajas de ahorro y cajas comunales no requieren de personalidad jurídica otorgada por autoridad pública para el ejercicio de sus operaciones; y, la denominación que adopten las identificará, debiendo indicar textualmente su naturaleza, evitando generar confusión con otras cajas existentes, quedando expresamente prohibido el uso de denominaciones que induzcan a error o las vinculen con otras cajas del sistema financiero nacional.

[…] **Artículo 9.- ESTRUCTURA INTERNA**: Las cajas comunales y cajas de ahorro contarán al menos con un órgano de gobierno que estará integrado por todos los socios, un

[5] El artículo 459 derogado del COMF rezaba lo siguiente: "Las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro se regirán por este Código, por la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y las normas que expida la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Las entidades mencionadas en este artículo son sujetos de acompañamiento, no de control, salvo que realicen operaciones fuera de su ámbito, en cuyo caso serán sancionados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria".

órgano directivo y un órgano de control, cuyas denominaciones, atribuciones y deberes se determinarán en la normativa interna.

[…] **Artículo 13.- OPERACIONES**: Las cajas podrán efectuar las siguientes operaciones:

1. Captar ahorros de sus miembros;
2. Conceder préstamos a sus miembros;
3. Recibir financiamiento reembolsable o no reembolsable, para su desarrollo y fortalecimiento, concedido por cajas del sistema financiero nacional, cajas de apoyo, cooperación nacional o internacional;
4. Operar únicamente con una oficina;
5. Adquirir o formar activos fijos siempre que no superen el 10% del total de activos de la entidad;
6. Operar con cuentas de ahorros y, el saldo y movimientos máximos de estas cuentas no superará dos veces el umbral establecido en la norma de prevención de lavado de activos para justificación de licitud de fondos;
7. Otorgar créditos a sus socios, sujetándose a las tasas máximas fijadas por el órgano competente;
8. Abrir solamente una cuenta de ahorros en la misma entidad y su monto máximo ahorrado no podrá exceder el 5% del total de depósitos que mantenga la entidad;
9. Acumular créditos en la misma entidad por un valor máximo del 5% de los activos de la misma.

Estas cajas no estarán cubiertas por el seguro de depósitos ni realizarán contribuciones a este seguro, tampoco participarán en el Fondo de Liquidez.

Artículo 14.- PROHIBICIONES: Se prohíbe a las cajas lo siguiente:

1. Captar o recibir recursos de terceros bajo cualquier forma;
2. Otorgar préstamos a terceros bajo cualquier forma o por cualquier medio o canal;
3. Realizar operaciones contingentes, emitir avales, fianzas o garantías;
4. Emitir u operar por cuenta propia o de terceros tarjetas de débito, crédito, de pago o prepago:
5. Realizar giros nacionales o internacionales;
6. Realizar recaudaciones y pagos;
7. Adquirir cartera o negociar pagarés letras de cambio (sic), libranzas, facturas y otros documentos que representen obligación de pago creados por ventas a crédito, así como el anticipo de fondos con respaldo de los documentos referidos;
8. Invertir en el capital social de entidades financieras privadas, empresas de servicios financieros y auxiliares, compañías; o, cualquier tipo de organización de la economía popular y solidaria;
9. Ofertar por cuenta propia o de terceros servicios no financieros;
10. Todas aquellas operaciones que no sean las descritas en el artículo 13 de esta norma;
11. No podrán tener sucursales, agencias, puntos móviles, corresponsales solidarios, ni promocionar o gestionar actividad financiera alguna por ningún medio o canal; además, en el caso de las cajas comunales, tampoco podrán tener ventanillas de extensión, ni podrán captar o recibir depósitos de terceros de ninguna naturaleza.

[…] **Artículo 16.- DEL LIQUIDADOR**: En cualquiera de los casos previstos en el artículo anterior, el órgano de gobierno nombrará un liquidador de la entidad, el cual será responsable de llevar a cabo este proceso.

> […] **Disposición General Primera**.- La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria será la encargada de llevar la nómina de estas cajas, que será de carácter informativo, en la que constará la denominación de la entidad, ubicación, vínculo común, estado, representante legal y datos de contacto; esta información será alimentada por las propias cajas de manera independiente y unilateral, a través de los canales que la Superintendencia habilite para el efecto.
>
> La referida nómina deberá ser actualizada por las cajas anualmente; la falta de actualización implicará su eliminación de la nómina sin que puedan volver a registrarse.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos de la parte accionante

8. Los accionantes sostienen que tanto las normas como la resolución impugnada, por la forma, contravienen por omisión el procedimiento de reforma constitucional establecido en los artículos 441 a 444 de la Constitución.

9. En relación al fondo, los accionantes afirman que se contraviene el "derecho a la igualdad material" (CRE, artículos 11 numeral 2 y artículo 66 numeral 4), el derecho a desarrollar actividades económicas (artículo 66 numeral 15), el "contenido esencial" de la composición del sistema financiero nacional (artículo 309), hace "inaplicable" el artículo 311 sobre las entidades que comprenden el sistema financiero popular y solidario, afecta el principio de supremacía de la CRE (artículo 424), el derecho a tener personalidad jurídica reconocido por el artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 3 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y, el derecho a la seguridad jurídica (artículo 82).

4.1.1 Sobre la inconstitucionalidad por la forma

10. Los accionantes argumentan que la resolución impugnada "modifica el contenido del artículo 309 de la Constitución sin cumplir con el procedimiento de reforma de la constitución (sic) estipulado en los artículos 441 a 444". Los accionantes señalan que el sector financiero nacional se compone del "sector público, sector privado y el sector popular y solidario" a quienes el artículo 309 "reconoce literalmente a todos los sectores […] la capacidad jurídica de intermediar recursos del público, sin establecer o permitir ninguna distinción". Con lo cual concluyen que "esa actividad de intermediación financiera"[6] la pueden realizar "todas las entidades financieras

[6] Los accionantes explican en la página 23 de su demanda que la intermediación financiera es "el proceso a través del cual se captan los fondos de los agentes superavitarios (ofertas), hacia los agentes deficitarios (demanda), a través de las entidades del sistema financiero, las cuales cumplen el rol de intermediarios

incluyendo las cooperativas, las entidades asociativas y las entidades COMUNITARIAS (sic) que hacen parte del sector popular y solidario".

11. En esa línea, afirman que el inciso segundo del artículo 458 del COMF, la derogación del artículo 459 y los artículos 2, 6, 13 y 14 de la resolución impugnada, modifican el artículo 309 "puesto que al prohibir captar o recibir dinero de terceros bajo cualquier forma (sin énfasis del texto)", está limitando a las cajas y bancos comunitarios de realizar la actividad de intermediación financiera". Los accionantes indican que entonces, "limitar o restringir" la capacidad de intermediación financiera "requiere una reforma de la Constitución".

4.1.2Sobre la inconstitucionalidad por el fondo

12. Los accionantes inician su explicación indicando de manera general, que "el artículo 311 y conexos, contemplan garantías normativas que incluyen "el reconocimiento de la existencia de entidades financieras comunitarias, con plena capacidad de realizar labores de intermediación financiera". Con ello, arguyen que las normas y resolución impugnadas "desconocen este mandato constitucional" y establecen un régimen normativo para la regulación y la supervisión "que puede caracterizarse como excluyente y punitivo" puesto que "empujan a las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales y comunitarios a un estatuto de indefensión jurídica".

13. Afirman que estas "reformas estructurales" fueron propuestas "por el FMI" y "parten de un error analítico y de una presuposición de partida inexacta: que el sistema financiero popular y solidario, y especialmente el comunitario, son susceptibles de generar inestabilidad jurídica e inseguridad financiera para sus usuarios". Esto sería un "error" que se debe a "la desconfianza de los organismos multilaterales con respecto al funcionamiento del sistema financiero de la EPS" que revela un "prejuicio ideológico". Con esto, instan a la Corte Constitucional a realizar "una reflexión general" sobre "cuál es el marco de interpretación aceptable y las consecuencias de que el constituyente […] haya reconocido la existencia de la economía popular y solidaria en su vertiente financiera y también una interpretación general sobre los límites de la libertad de configuración legislativa y reglamentaria respecto de la EPS [economía popular y solidaria]".

14. En relación al *derecho a la igualdad y no discriminación*, los accionantes arguyen los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada generaron un "tratamiento normativo homogéneo e indiferenciado" que "desconoció las particularidades y los objetivos diferenciados del sector financiero comunitario". Esto entonces vulneró "el principio

entre ambos tipos de agentes". También señalan que la intermediación financiera significa "captar recursos de los ahorristas y colocar esos recursos en el público".

de igualdad material de los socios de las cajas de ahorro y cajas y bancos comunitarios" puesto que estas entidades si bien son parte del sector financiero popular y solidario, "nacen con objetivos diversos, viven situaciones fácticas y condiciones económicas totalmente diversas a las de las COAC [cooperativas de ahorro y crédito]". En esa línea, la resolución impugnada contiene "reglas" para las cajas comunales y de ahorro, que "ameritaban un tratamiento diferenciado, en aplicación al principio de igualdad material". Afirman colocar a estas entidades en una "igualdad formal" cuando en realidad las "ponen en una condición de desventaja absoluta respecto del resto del sector financiero y de facto les impide cumplir con sus objetivos constitucionales".

15. Los accionantes indican que esta "armonización regulatoria y la convergencia normativa hacia Basilea III" ha generado "un ambiente de depredación dentro del sector de la economía popular y solidaria". Señalan que las entidades del segmento 1 "se comportan como bancos y están a la caza de fusiones, absorciones y captaciones de las […] más pequeñas". Consideran que las cajas de ahorro y comunales nacen de "iniciativas locales y particulares"[7] cuando los bancos privados y grandes cooperativas "responden a los intereses de grupos económicos". Con lo cual, los artículos señalados al "homologar" los "criterios de control y vigilancia similares a aquellos de los bancos" no se "compadecen con la realidad […] de las organizaciones de base del sector financiero popular y solidario anulando las diferencias institucionales, culturales y territoriales". Concluyen que las normas referidas "endurecen" las condiciones de regulación para el sector siendo "mecanismos de exclusión que buscan la fusión, liquidación y absorción forzada de esas cajas de ahorro y cajas y bancos comunales". Lo que "impide el ejercicio de los derechos de los asociados".

16. Sobre el *derecho a desarrollar actividades económicas*, los accionantes inician sus argumentos haciendo alusión a la sentencia 171-14-SEP-CC[8] y alegan que el segundo inciso del artículo 458 del COMF y los artículos 6, 13 y 14 de la resolución impugnada, al prohibir al sector financiero comunitario "captar o recibir recursos de terceros diferentes a los miembros y socios", así como otorgar "préstamos a terceros bajo cualquier forma", impide el desarrollo de la "actividad de intermediación financiera" de las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales. Puesto que "limita de forma grave" e "impide y socava la libertad económica de los socios y asociados" al ser "una regulación excluyente" que crea "condiciones monopólicas que desincentivan la creación y funcionamiento" de estas cajas de ahorro y comunales en "beneficio de los grandes bancos privados" y las "cooperativas más grandes del segmento 1 del sector financiero de la EPS".

[7] Los accionantes indican que esto se deben a los "altos costos de transacción y operación del sistema financiero privado".
[8] Los accionantes afirman que con esta sentencia se habría establecido que "el Estado debe garantizar un entorno y unas condiciones mínimas que aseguren igualdad de oportunidades en el acceso al mercado y al régimen económico".

17. Los accionantes argumentan que los artículos señalados "impide[n]" a las cajas de ahorro y comunales el "acceso libre al mercado financiero, desconoce su libertad de organización y crea un escenario de competencia desleal entre el sector cooperativo de los segmentos 1 y 2 y el sector comunitario". Lo cual, a su criterio, "conducirá, en el corto y mediano plazo, a la desaparición paulatina de las cajas de ahorro […] en beneficio de las cooperativas grandes además de los sectores de crédito informal asociados al crimen organizado". En la misma línea, exponen que la resolución impugnada "desconoce la libertad de emprender" del sector financiero comunitario y "atenta" contra el "pluralismo económico reconocido en la Constitución […] en su artículo 321". A su criterio, "estas resoluciones tienden a eliminar en la práctica, a las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales o […] hacer imposible su desarrollo normal".

18. Los accionantes insisten en que se utilizó "como excusa" para la "limitación de los derechos de las entidades financieras comunitarias" realizada en la resolución impugnada, el concepto de "arbitraje regulatorio",[9] lo cual sería un "uso abusivo del derecho" ya que se partiría de un "prejuicio que le permite al FMI proponer reformas estructurales directas" sobre el sector cooperativo y comunitario" que sería "falaz desde el punto de vista factico (sic)". Concluyen que, esto contradice el "contenido del artículo 66 numeral 15 de la CRE".

19. Frente al *derecho a la seguridad jurídica*, los accionantes señalan la sentencia 1596-16-EP/21 y afirman que la resolución impugnada "vulnera claramente el derecho a la seguridad jurídica de los socios que hacen parte de las entidades financieras comunitarias" por cuanto la resolución incurriría en "contradicciones lógicas manifiestas que se expresan en aporías y antinomias jurídicas evidentes" que harían "imposible" su comprensibilidad. Alegan que la resolución referida "establece normas de inclusión y exclusión" en el mismo texto "sin que sea fácil establecer cuál es la regla y el orden de aplicación". Para explicar este criterio, los accionantes describen los aspectos de la resolución impugnada que cuestionan conforme se resume a continuación:

19.1. La resolución impugnada "incorpora y excluye a la vez a las entidades financieras comunitarias" de la regulación y control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, "generando un limbo y un verdadero caos en la aplicación de la norma";

[9] Acorde a los accionantes, las entidades del sector comunitario "no hacen gastos en abogados ni crean mecanismos extrajurídicos para eludir o evadir impuestos", tampoco realizarían "actividades de lobby con el sistema político puesto que ni siquiera tienen una representación gremial" particular que si tienen los bancos privados, y, el marco regulatorio del COMF "es el mismo para bancos y las COAC", con lo cual no existiría "arbitraje regulatorio". Ver página 35 de la demanda.

19.2. Establece la obligación de inscripción "en el registro público de las cajas de ahorro y a la vez dice que pueden funcionar libremente" sin estar sujetas a "ningún control distinto a la propia regulación";

19.3. Comprende en el artículo 14, una "prohibición" aplicable a las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales de la "función de intermediación financiera de cualquier tipo" pero a la vez "les autoriza captar y conceder préstamos a sus miembros";

19.4. Que el artículo 13 numeral 3 de la resolución impugnada, "faculta" a las entidades financieras comunitarias a recibir préstamos reembolsables y no reembolsables y a su vez dispone "que ciertas cajas (aquellas que no tienen personería jurídica) obtengan recursos y garantías de empréstitos reembolsables y no reembolsables";

19.5. Los requisitos de entrada al segmento 5 serían "excluyentes" pues "impiden" que las cajas de ahorro y crédito "que hayan crecido puedan convertirse en COAC reguladas".

20. En base a lo señalado, los accionantes consideran que estas "reglas" estarían "lejos de generar seguridad jurídica" puesto que "fomentan el uso y la expansión de mecanismos ilegales de crédito (usura y agiotismo) vinculados al crimen organizado, y motiva el aparecimiento de piramidación […]".

21. En cuanto al *derecho a tener personalidad jurídica*, los accionantes alegan que la norma impugnada y los artículos 6 numeral 2, 13 y 14 de la resolución 675, en "un ejercicio totalmente inconstitucional y arbitrario", le "quitan a las cajas de ahorros y cajas y bancos comunitarios, la capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones". Argumentan que se "endurece a tal grado las condiciones de regulación del sistema financiero comunitario que […] hace imposible su ejercicio". A su opinión, esto "virtualmente expulsa del sistema financiero a las cajas y bancos comunales al desconstitucionalizarlos (sic) y quitarles el soporte constitucional y legal de la que gozan (sic)" según lo estipulado en el artículo 311 de la CRE, con lo cual se "justifica prohibirles captar o recibir recursos de terceros que es su función esencial como entidades financieras del sector popular y solidario". Afirman que "sin personería jurídica estas cajas no pueden obligar ni obligarse en ninguna operación de crédito por pequeña que sea, y esta situación es totalmente contraria a la Constitución". Además, consideran que se contraría "los artículos 3 del pacto de San José y 6 de la Declaración Universal de los derechos humanos (sic)".

22. Sobre la "*eliminación inconstitucional de los bancos comunales*", señalan que el artículo 311 de la CRE incluye de manera expresa, dentro del sector financiero popular y solidario, a los bancos comunales. Por lo que, los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la resolución impugnada, "obvia absolutamente y deja sin regulación alguna a los bancos comunitarios". Esta falta de regulación "secundaria" hace que "no tengan cobijo legal respecto de su representación legal, contenido estatutario y ámbito de acción, tampoco existe una determinación de cuáles son las operaciones permitidas para ellos y cuales (sic) son sus prohibiciones". Los accionantes indican que, si bien "no han desaparecido del ordenamiento jurídico ecuatoriano", sin una "regulación legal y reglamentaria" y al "no tener personería jurídica" los bancos comunales "en la práctica desaparecerán, causando un grave perjuicio a cualquier iniciativa de asociatividad y fortalecimiento". Al ser los bancos comunales, a su criterio, un "conglomerado o una asociación de cajas con el propósito de fortalecer su actividad social", si no cuentan con "esta posibilidad", las cajas "deberán transformarse obligatoriamente en cajas de ahorro o en cooperativas, o liquidarse, con el resultado de la desaparaicion (sic) paulatina del sector financiero comunitario".

23. Por lo expuesto, solicitan que se declare la inconstitucionalidad (i) por la forma y fondo de la resolución 675; (ii) así como de "cualquier acto, resolución o medida *administrativa* presente o futura" que tenga como objeto "reiterar el contenido o ejecutar" la resolución impugnada; (iii) la reforma del artículo 458 del COMF; (iv) la derogatoria del artículo 459 del COMF; y, (v) que se les reciba en audiencia pública.

4.2 Argumentos de la parte accionada

4.2.1 Argumentos de la Junta

24. Mediante informe presentado el 05 de julio de 2022, la Junta inicia realizando un recuento de las competencias que ostentaba la anterior Junta de Política y Regulación Monetaria, bajo las cuales se expidió la resolución 675. Puntualiza que con la reforma al COMF,[10] la Junta asumió dichas competencias.

4.2.1.1 Sobre la inconstitucionalidad por la forma

25. La Junta indica que el artículo 309 de la CRE permite que todos los sectores del sistema financiero nacional "intermedien recursos del público". Para lo cual, puntualiza la necesidad de "realizar una interpretación constitucional" sobre dicho término, afirmando que el criterio que más se ajusta es el de la "literalidad". Cita la definición del término "público" por parte del Diccionario de la Real Academia de la Lengua

[10] Ver párrafos 1 y 7 *ut supra*.

Española,[11] y señala que "no se puede estar frente a una vulneración al artículo 309 de la Constitución" puesto que la "naturaleza" de las entidades asociativas "o cajas", es la "asociación de personas que hacen parte de un mismo gremio, recinto, barrio o comunidad con el objetivo principal de promover el desarrollo de sus integrantes mediante la oferta de productos financieros de ahorro y crédito". Con ello, la Junta afirma que los miembros que conforman las entidades asociativas, cajas y bancos comunales "son personas que forman parte de un determinado grupo de la colectividad, por lo que, la intermediación financiera realizada por estas entidades calificaría como una captación de recursos del público".

26. La Junta alega que según el mismo artículo 309 de la CRE, el sistema financiero nacional "contará con normas específicas y diferenciadas" que permitan a "sus organizaciones responder a su propia naturaleza, garantizando así la seguridad, estabilidad, transparencia y solidez de cada una". Hace alusión al tratamiento diferenciado y preferencial que determina el artículo 311 de la CRE para el sector financiero popular y solidario y argumenta que se ampara a las cajas, bancos comunales y cajas de ahorro a "desarrollar actividades financieras en sectores económicos que tradicionalmente han sido ignorados por el mercado". Indica que "dichas entidades, por sus características muy específicas que buscan atender a grupos definidos en función a un vínculo común, tienen una diferenciación a nivel normativo y regulatorio". Con lo cual no se "vulnera" el artículo 309, ni el proceso de reforma constitucional previsto en los artículos 441 al 444 de la CRE. Criterio que, en similar sentido, argumentó la PGE.[12]

4.2.1.2 Sobre la inconstitucionalidad por el fondo

27. En relación al *derecho a la personalidad jurídica*, la Junta cita el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos y su artículo 6, así como el preámbulo de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y sus artículos 1 y 3, y alega que estos convenios internacionales "fueron creados en procura de garantizar y reconocer derechos fundamentales a personas naturales (seres humanos) mas no a las personas ficticias, como podrían llegar a serlo las entidades del Sector Financiero Nacional (sic)". Explica que las afirmaciones de los accionantes "no responden" al "espíritu de dichas Convenciones" puesto que la "calidad de persona natural – ser humano – y su susceptibilidad de que se reconozca su personalidad jurídica, no es igual a persona jurídica". La Junta explica que "toda persona natural o jurídica reconocida por el derecho detenta de personalidad jurídica, es decir, tiene la aptitud de ser titular

[11] La Junta cita en la página 3 de su informe, que el término "público" se define como el "conjunto de personas que forman una colectividad".
[12] En el sistema SACC se observa que el informe de la PGE replica los argumentos planteados por la Junta, por lo que esta Corte no estima pertinente referirse a estos de forma separada.

de derechos y obligaciones", con lo cual la personalidad jurídica "es uno de los atributos de las personas, y, que, sin ella, no podrían ser reconocidos como sujeto de derechos y obligaciones".

28. La Junta puntualiza que en los artículos 3, 8, 9 y 78 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria ("**LOEPS**") – cuerpo legal que no fue modificado por la Ley Reformatoria – determina la "posibilidad de que las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro tengan un régimen normativo secundario diferenciado y sean reconocidas como personas jurídicas". Con ello, indica que, si bien el segundo inciso del COMF es posterior a la LOEPS, ésta última "es de carácter especial en lo respecta al sector financiero popular y solidario", en esa línea argumenta que las normas jurídicas "no pueden ser interpretadas de una forma aislada" y que "su sentido corresponde al conjunto que conforma el ordenamiento jurídico; mismo que debe ser interpretado de la forma más favorable para la vigencia de los derechos constitucionales". Concluye que el segundo inciso del artículo 458 del COMF es "constitucional". Argumentación que fue acogida también por la PGE.

29. En escrito presentado el 23 de octubre de 2024, la Junta indicó que la resolución 675 se encuentra "vigente a la fecha" y está incorporada en la "Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros".

4.2.2Argumentos de la Asamblea Nacional

4.2.3.1 Sobre la inconstitucionalidad por la forma

30. En el informe remitido el 06 de julio de 2022, la Asamblea Nacional –con respecto a la forma, indica que lo alegado por los accionantes, referente a la supuesta afectación al procedimiento de reforma de la CRE, "no tiene nada que ver con las normas acusadas de inconstitucionalidad". Argumenta que los accionantes "no identifican la incompatibilidad normativa y por lo tanto lo que pretenden […] es confundir y desgatar (sic) la justicia constitucional". La Asamblea indica que el argumento de "los accionantes […] que para que una caja de ahorros NO (sic) pueda captar los recursos de los ahorristas, debería existir una reforma la Constitución", en realidad "carece de fundamento jurídico". Hace alusión al artículo 309 de la CRE y señala que el sector financiero popular y solidario tendrá normas jurídicas y entidades de control "específicas" así como "autonomía". Pero que "en ninguna parte de la norma jurídica" se establece que las cajas de ahorro y los bancos comunitarios "tendrán la capacidad legal y financiera de recibir ahorros de terceras personas y otorgar préstamos a terceros".

4.2.3.2 Sobre la inconstitucionalidad por el fondo

31. La Asamblea Nacional arguye que "en ningún momento" se habría desconocido un mandato constitucional. Señala que al ser el primer poder del Estado "tiene la obligación legal y constitucional de "adecuar formal y materialmente la leyes (sic) […] a fin de que guarden armonía con la Constitución". Con lo cual, indican que la Ley Reformatoria al COMF, puntualmente el inciso segundo del artículo 458 "no desconoce el mandato ni la jerarquía constitucional, peor aún crea una normativa excluyente y punitiva que afecta al sector (sic) la economía popular y solidaria".

32. En relación al *derecho a la igualdad y no discriminación*, la Asamblea Nacional expresa que "en el presente caso no se vulnera el principio de igualdad material" ya que las cajas de ahorro y los bancos comunitarios "no pueden recibir dinero o ahorros de terceros o entregar préstamos a terceros, mismo que se encuentra legalmente justificado". Explica que el sector financiero popular y solidario "debe servir para el desarrollo económico del ciudadano y la comunidad", por lo que para realizar "actividades de carácter financiero las cajas y bancos comunitarios deben convertirse el (sic) Cooperativas de ahorro y crédito o en un banco de orden privado, lo cual está totalmente legislado". La Asamblea Nacional insiste en que "el sentido de origen" de las cajas de ahorro y bancos comunitarios es "ayudar al agricultor, emprendedor y ciudadano, que no tiene acceso a las Cooperativas o Bancos", por lo que "los accionantes pretender confundir y desgastar la justicia constitucional con argumentos fuera de lugar" ya que "en ningún momento se discrimina la (sic) sector de la economía popular y solidaria".

33. La Asamblea Nacional arguye que "lo que se pretende es legislar de forma adecuada el beneficio del sistema financiero nacional, respetando las funciones y actividades de los sectores […] precautelando de esta manera el cometimiento de ilícitos […] ya que las cajas de ahorro y los bancos comunitarios se podrían convertir captadores (sic) de dinero ilegales". En esa línea, la Asamblea afirma que "no se realiza ninguna segregación o distinción" a las cajas de ahorro y bancos comunitarios, sino que "lo que hace es brindar seguridad jurídica a la sociedad ecuatoriano (sic) por medio de un sistema financiero estable que respeta los sectores, funciones y actividades de cada uno". Concluye que "la diferenciación hoy acusada de inconstitucionalidad se la realiza por temas netamente financieros y de respeto al orden constitucional debidamente constituido".[13]

34. Sobre el *derecho a realizar actividades económicas*, la Asamblea Nacional explica que acorde al artículo 311 de la CRE, las entidades asociativas o solidarias, cajas y

[13] La Asamblea Nacional indica que dentro de la normativa expedida, "no se excluye a las cajas de ahorro y a los bancos comunitarios por cuestiones de índole social, racial, religiosa, orientación sexual, razones de género o ético – culturales".

bancos comunales y cajas de ahorro "tienen un tratamiento diferenciado" y tendrían "sus propias acciones y atribuciones", por lo tanto, "no pueden atribuirse funciones que le pertenecen a las Cooperativas de Ahorro y Crédito o a las entidades Bancarias, por cuanto se estaría desestabilizando al sistema financiero nacional, dando cabida captadoras (sic) de dinero supuestamente con un fin solidario". Afirma que el órgano legislativo no "crea condiciones monopólicas que desincentivan la creación y funcionamiento" de las cajas de ahorro y bancos comunales, sino que expide "una legislación adecuada para el sector" que "brindan confianza en la sociedad" y, "protege al sistema financiero nacional de cualquier captadora de dinero disfrazada dentro del sistema de economía popular y solidaria".

35. Frente al *derecho a la seguridad jurídica*, la Asamblea Nacional alega que la norma impugnada "no atenta" contra el derecho a la seguridad jurídica pues "cumplió con el debido proceso parlamentario y por ende acata el principio de legalidad". Indica que la norma impugnada "se expidió de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente y por último no tiene carácter de arbitraria". Cita un extracto de la sentencia 045-15-SEP-CC y explica que las normas "hoy acusadas de inconstitucionalidad, cumplen con las expectativas razonables de la ciudadanía al momento de aplicar las normas jurídicas previas, claras y legales en el proceso parlamentario", con lo cual "guardan armonía" con la CRE y "los Tratados Internacionales" y "no violenta la seguridad jurídica" al haberse emitido en "legal y debida forma".

36. Solicita que se deseche la demanda y se ordene "su inmediato archivo".

4.2.3 Argumentos de la Presidencia de la República

4.2.3.1 Sobre la inconstitucionalidad por la forma

37. Frente a la supuesta vulneración al procedimiento de reforma constitucional, en informe presentado el 08 de julio de 2022, la Presidencia de la República argumenta el artículo 309 de la CRE permite que todos los sectores del sistema financiero nacional "intermedien recursos del público". Al significar la palabra "público" el "conjunto de personas que forman una colectividad" la intermediación financiera realizada por las entidades asociativas, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro "califica como una captación de recursos del público, al momento de recibir y otorgar créditos a sus miembros".

38. La Presidencia agrega que "dado el componente comunitario" de las entidades asociativas, "sus actividades se basan enteramente en la confianza entre los socios que se conocen y tienen fines comunes". Argumentan que este factor es "importante para que pueda existir la realización de actividades financieras, ahorro y créditos entre

ellos", lo cual hace que en estas instituciones "se encapsula el riesgo entre sujetos que conocen sus propias contingencias y posibilidades". La Presidencia explica que "abrir a terceros la intermediación pondría en riesgo flagrante la sostenibilidad de sus actividades debido a que esos terceros no son necesariamente conocidos por los socios y se asumiría un riesgo de forma innecesaria". Alega que la economía popular y solidaria, acorde a la LOEPS "no tiene un enfoque de capital, tiene un enfoque de personas", por lo que "abrir la posibilidad de intermediación financiera a terceros […] implica el necesario control a través de los entes con esa competencia". Esto "elevaría innecesariamente los costos de operación y requeriría una estructura administrativa que no necesitan las entidades comunales por su propia naturaleza y capacidad de autocontrol", pudiendo afectar "los recursos que pueden invertirse en proyectos y desarrollo para los mismos socios".

39. Concluye que la norma impugnada "no es inconstitucional" y que "extraerla del ordenamiento jurídico sería un golpe para este segmento del sistema popular y solidario, eliminando una valiosa herramienta de cooperación y desarrollo", con lo que "de ninguna manera se infringe el proceso de reforma constitucional" previsto en los artículos 441 a 444 de la CRE "por cuanto no existe como tal un proceso de reforma".

4.2.3.2 Sobre la inconstitucionalidad por el fondo

40. En relación al *derecho a la igualdad y no discriminación,* la Presidencia cita los artículos 10, 66 numeral 4, 308 y 309 además de un extracto de la sentencia 002-14-SIN-CC e indica que el principio de igualdad "impone al Estado el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos". Señala que los accionantes "se han limitado a alegar una supuesta vulneración de su derecho a la igualdad, sin presentar […] casos análogos en los que se haya presentado situaciones […] desiguales […] de tal forma que se le permita a la Corte valorar si el trato es […] discriminatorio". A su criterio, la reforma realizada al COMF sobre "ciertos puntos referentes a la regulación" del sector popular y solidario, puntualmente las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, "no implican el incumplimiento del mandato contenido en el artículo 309 de la Constitución" pues son reformas que apuntan a que este sector "cuente con normas específicas y diferenciadas que se encarguen de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez, tal como lo prevé la norma constitucional".

41. La Presidencia de la República afirma que en este caso "no se establece situación de desigualdad alguna" puesto que se "trata del ejercicio de actividades distintas para las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro por su naturaleza diferenciada", por lo que estas actividades pueden ser ejercidas

"únicamente dentro del marco de las normas específicas y particulares que rigen a los otros sectores del sistema financiero nacional". Concluye que el "hecho que otras entidades del sector financiero […] si puedan captar fondos de terceros […] no implica un trato desigual o discriminatorio" para las entidades asociativas, solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro que conformar el sector financiero popular y solidario, puesto que "en razón de la naturaleza de cada segmento" estas responden a una "regulación específica y diferenciada establecida por el órgano competente, tal y como lo prevé el artículo 309 de la Constitución".

42. Al respecto del *derecho a realizar actividades económicas*, la Presidencia inicia explicando que la intervención del Estado en la economía parte de "un fin plausible" que es su deber de "impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones públicas que las promuevan, fomenten y defiendan" sin "dejar de lado" el "necesario control" que estas requieren. En esa línea, a su criterio, el desarrollo de las actividades económicas "guarda un carácter instrumental con el ordenamiento jurídico", bajo el cual quedaría "justificada la labor" que le corresponde al Estado de "elaborar y expedir el marco normativo propicio para el desarrollo de dichas actividades". Con ello, alega que las reformas al COMF se realizaron "en aras a una mejor regulación, control y supervisión" para que las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, al ser "organizaciones que se forman por voluntad de sus socios, con su propia estructura de gobierno, administración, representación, auto control y rendición de cuentas" se "formen" con los aportes económicos "de sus socios en calidad de ahorros, no obstante, con la prohibición de captar fondos de terceros".

43. La Presidencia considera que la reforma al COMF "no impide que se desarrollen actividades económicas, simplemente regula como éstas deben realizarse, nuevamente en atención a disposiciones legales y constitucionales". Por eso afirma que "mal puede alegarse" que las normas impugnadas vulneran el derecho a desarrollar actividades económicas "de la forma prevista en la Constitución, si esa norma se sujeta a todos los preceptos constitucionales". Con lo indicado, la Presidencia concluye que no se "impide el ejercicio de la actividad financiera a cargo del sector popular y solidario, únicamente la regula", pues no "limita el acceso a crédito" sino que "incentiva a que el sector opere entre sus socios y por lo tanto de esa misma forma se genere su desarrollo" razón por la cual no encuentra "asidero fáctico ni jurídico, para que se demande su inconstitucionalidad".

44. Frente a los argumentos de los accionantes sobre la intermediación financiera prevista en el artículo 309 de la CRE, la Presidencia agrega que esta se "hace para quienes o entre quienes forman parte de las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro". Con lo que la "captación y la colocación de fondos se

constituye en la intermediación financiera entre sus socios" lo que respondería a la "característica de cerradas mantienen estas asociaciones". Señala que la actividad que realizan "tiene como fundamento, el desarrollo de sus socios, bajo condiciones que garanticen la solidez de dichas entidades y lo que se conoce como el encapsulamiento del riesgo […] lo que significa minimizarlo a favor de los socios de la caja comunal". Pues al ser "cerradas" sus socios "tienen un vínculo común que los une como profesión, relación laboral, gremial o familiar" por lo que "no pueden realizar ningún tipo de actividad de intermediación financiera con clientes terceros".

45. Esto criterios serían "claros y previsibles" para la intermediación financiera de las entidades señaladas, "sin que ello implique restricción o vulneración de derechos constitucionales". La Presidencia considera que la posibilidad de acceso a crédito que disponen los socios de estas entidades "al ser créditos de desarrollo productivo, hasta fomentan la generación de fuentes de trabajo […] se fortalece y cristaliza hacia sus socios, el derecho al desarrollo y al trabajo como fin social". Lo cual significaría que "abrirlas a terceros es desnaturalizarlas y poner sobre ellas un peso que solo aportaría a su desaparición como las conocemos".

46. Al respecto del *trato diferenciado y preferencial* dispuesto en el artículo 311 de la CRE, la Presidencia puntualiza que la reforma al COMF está "apegada a la disposición constitucional analizada" pues "apunta a generar condiciones idóneas para las entidades que conforman dicho sector financiero".[14] Explican que son "estructuras de personas y no de capital, o lo que es lo mismo, no buscan apropiación, lucro o acumulación de capital".

47. La Presidencia argumenta que la "sola inconformidad frente a una disposición legal" no hace que la misma sea inconstitucional, más aún cuando "fue creada para normar y fortalecer" ya que "desarrolla el sector, previene esquemas piramidales, mejora el desarrollo de las zonas donde operan, previene comportamientos anómalos y además permite que se puedan beneficiar de fuentes externas confiable (sic) de financiamiento".

48. En relación a la resolución 675, la Presidencia realiza algunas precisiones. Afirma que se "reviste también de constitucionalidad" y alega que los artículos "atacados" tienen que ver con lo "específico de la naturaleza de estas entidades […] para preservarla y mantener el fin y el objeto que está señalando en la norma hacia ellas" por tanto "cualquier acción fuera de las definidas […] las desnaturaliza y aparentemente ese parecería ser uno de los cometidos que persigue la demanda".

[14] La Presidencia además indica que los accionantes no plasmaron argumentos referentes a los artículos 324, 325 y 341 de la CRE.

49. Frente al *derecho a la personalidad jurídica*, la Presidencia arguye que toda "persona natural o jurídica reconocida por el derecho detenta de personalidad jurídica, es decir, tiene la aptitud de ser titular de derechos y obligaciones" por lo que las normas impugnadas no "prohíbe[n] ni restringe[n] el derecho a la personalidad jurídica" pues "las cajas comunales ya disponen de ella y por lo mismo pueden comprometer y obligarse". Alega que al ser organizaciones "que se forman por voluntad de sus socios, dentro de los límites planteados por la regulación, los derechos y obligaciones devenidos de la personalidad jurídica, los ostenta ius propium". En esa línea, la "obtención de personería jurídica" acorde a la norma impugnada "no es necesaria" ya que su "creación y funcionamiento no está supeditado a que cuenten con dicho reconocimiento" quedando además plasmada "la libertad para su asociación".

50. Solicita que se deseche la demanda y que se aplique el principio *in dubio pro legislatore* y los numerales 2, 3 y 6 del artículo 76 de la LOGJCC.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

51. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.[15] En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,[16] la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar (identificar y eliminar)[17] incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales[18] y lo dispuesto en la Constitución.[19] Por tanto, las competencias de la Corte Constitucional en el control abstracto de constitucionalidad no abarcan la potestad de conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones entre normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.).[20] En sentido similar, este control no tiene como propósito reconocer derechos subjetivos, declarar la vulneración de derechos constitucionales, o establecer

[15] CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 72; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.
[16] CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.
[17] CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; y, 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.
[18] Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.
[19] LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51.
[20] CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 22; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13; 30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr. 24; 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 30.

reparaciones, en situaciones jurídicas concretas pues, para todo aquello, el ordenamiento jurídico contempla vías jurisdiccionales pertinentes.[21]

52. A su vez, el literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener "[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa". De modo que, la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.[22]

53. Sobre los argumentos de forma resumidos en los párrafos 10 y 11 *ut supra*, se evidencia que estos, en realidad, se refieren a presuntas inconstitucionalidades de fondo, pues los accionantes cuestionan que las normas impugnadas estarían limitando la posibilidad de realizar acciones de intermediación financiera por parte de las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro, prevista en el artículo 309 de la CRE. Por lo que, estos argumentos serán atendidos en el análisis de constitucionalidad de fondo cuyos problemas jurídicos a resolver se formulan a continuación.

54. En relación a los argumentos resumidos en los párrafos 12 y 13 *ut supra*, los accionantes afirman, de manera general, que ambas normas impugnadas "desconocen" el mandato constitucional plasmado en el artículo 311 de la CRE al establecer un régimen normativo para la regulación y la supervisión "que puede caracterizarse como excluyente y punitivo" puesto que "empujan a las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales y comunitarios a un estatuto de indefensión jurídica". Señalan que las normas cuestionadas parten de un "error" que se debe a "la desconfianza de los organismos multilaterales con respecto al funcionamiento del sistema financiero de la EPS" que revela un "prejuicio ideológico". Frente a ello, este Organismo identifica que los accionantes no precisan qué aspectos de las normas impugnadas, afectarían a la Constitución, más aun cuando se refieren a la "desconfianza de los organismos multilaterales" y "prejuicio ideológico" ya que demuestran su inconformidad con las normas cuestionadas. Estas consideraciones de carácter general imposibilitan a esta

[21] CCE, sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020, párr. 176

[22] CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

Corte configurar un argumento claro y específico que cuestione la constitucionalidad de las mismas. En consecuencia, no se formulará un problema jurídico al respecto.

55. Frente al derecho a la igualdad y no discriminación, los accionantes alegan que los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada generaron un "tratamiento normativo homogéneo e indiferenciado" que "desconoció las particularidades y los objetivos diferenciados del sector financiero comunitario" (párrafos 14 y 15 *ut supra*). Si bien señalan que se habría afectado "el principio de igualdad material de los socios de las cajas de ahorro y cajas y bancos comunitarios", a la par argumentan que estas entidades "nacen con objetivos diversos, viven situaciones fácticas y condiciones económicas totalmente diversas a las de las COAC [cooperativas de ahorro y crédito]". En esa línea, consideran que a estas entidades "ameritaban un tratamiento diferenciado" ya que las cajas de ahorro y comunales nacen de "iniciativas locales y particulares". Con lo cual, los artículos señalados al "homologar" los "criterios de control y vigilancia similares a aquellos de los bancos" no se "compadecen con la realidad […] de las organizaciones de base del sector financiero popular y solidario anulando las diferencias institucionales, culturales y territoriales".

56. Esta Corte identifica, entonces, que -si bien los accionantes plasman sus cargos bajo el derecho a la igualdad y no discriminación- en realidad se refieren al trato diferenciado y preferente que el artículo 311 de la Constitución reconoce a estas entidades por pertenecer el sector financiero de la economía popular y solidaria. En consecuencia, se realizará una reconducción de estos estos cargos a través del siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada contravienen la disposición de trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario contenida en el artículo 311 de la CRE?**

57. En cuanto a las alegaciones vertidas en el párrafo 16 *ut supra* relativas al derecho a desarrollar actividades económicas, los accionantes explican que el segundo inciso del artículo 458 del COMF y los artículos 6, 13 y 14 de la resolución impugnada al prohibir al sector financiero comunitario "captar o recibir recursos de terceros diferentes a los miembros y socios" así como otorgar "préstamos a terceros bajo cualquier forma", impide el desarrollo de la "actividad de intermediación financiera" de las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales. Lo que, a su criterio, implicaría una restricción frente a la posibilidad de intermediar "recursos del público" contenida en el artículo 309 de la CRE.[23] En tal virtud, esta Corte considera oportuno formular el siguiente problema jurídico: **¿El segundo inciso del artículo 458 del COMF y los artículos 6,**

[23] En los párrafos 10 y 11 *ut supra*, los accionantes afirman que a su vez, las normas señaladas modifican el artículo 309 "puesto que al prohibir captar o recibir dinero de terceros bajo cualquier forma (sin énfasis del texto)", está limitando a las cajas y bancos comunitarios realizar la "actividad de intermediación financiera".

13 y 14 de la resolución impugnada al prohibir al sector financiero comunitario captar o recibir recursos de terceros diferentes a los miembros y socios, son incompatibles con el artículo 66 numeral 15 de la CRE que prevé el derecho a desarrollar actividades económicas y con el artículo 309 de la CRE relacionado a la intermediación financiera?

58. Ahora, en los cargos resumidos en los párrafos 17 y 18 *ut supra*, los accionantes arguyen que las normas impugnadas "conducirá[n], en el corto y mediano plazo, a la desaparición paulatina de las cajas de ahorro […] en beneficio de las cooperativas grandes además de los sectores de crédito informal asociados al crimen organizado". A su criterio, "estas resoluciones tienden a eliminar en la práctica, a las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales o […] hacer imposible su desarrollo normal". Afirman que las normas impugnadas en "un ejercicio totalmente inconstitucional y arbitrario" en el fondo "endurece[n] a tal grado las condiciones de regulación del sistema financiero comunitario que […] hace imposible su ejercicio". En su opinión, esto "virtualmente expulsa del sistema financiero a las cajas y bancos comunales al desconstitucionalizarlos (sic) y quitarles el soporte constitucional y legal de la que gozan" (párrafo 21 *ut supra*). Asimismo, alegan que las normas cuestionadas serían un "uso abusivo del derecho" ya que se partiría de un "prejuicio que le permite al FMI proponer reformas estructurales directas" sobre el sector cooperativo y comunitario". En similar sentido, los accionantes indican que si bien "no han desaparecido del ordenamiento jurídico ecuatoriano [los bancos comunales]", sin una "regulación legal y reglamentaria" los bancos comunales "en la práctica desaparecerán, causando un grave perjuicio a cualquier iniciativa de asociatividad y fortalecimiento". Al no contar los bancos comunales con "esta posibilidad", las cajas "deberán transformarse obligatoriamente en cajas de ahorro o en cooperativas, o liquidarse, con el resultado de la desaparaicion (sic) paulatina del sector financiero comunitario" (párrafo 22 *ut supra*).

59. De los cargos señalados, esta Corte advierte que los accionantes centran sus argumentos en un desacuerdo respecto a las disposiciones de las normas impugnadas, plasmando presuntos escenarios hipotéticos sobre su posible aplicación. Este Organismo Constitucional ya ha determinado que no le corresponde analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica, o si esta es correcta o incorrecta.[24] Tampoco le corresponde a través de la acción pública de inconstitucionalidad analizar la idoneidad de la norma impugnada, sino únicamente verificar si estas contravienen la Constitución.[25] En consecuencia, dichos cargos no son susceptibles de análisis en una acción pública de inconstitucionalidad.

[24] CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.
[25] CCE, sentencias 69-20-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 81; y, sentencia 33-21-IN/24, 03 de octubre de 2024, párr. 122.

60. Frente a los argumentos vertidos sobre la seguridad jurídica (párrafo 19 *ut supra*), los accionantes consideran que las normas impugnadas incurren en "contradicciones lógicas manifiestas que se expresan en aporías y antinomias jurídicas evidentes" que harían "imposible" su comprensibilidad. Alegan que la resolución referida "establece normas de inclusión y exclusión" en el mismo texto "sin que sea fácil establecer cuál es la regla y el orden de aplicación". Cabe puntualizar que a esta Corte no le corresponde revisar la conformidad legal de las normas impugnadas, pues no es objeto del control abstracto de constitucionalidad los argumentos que se relacionen a posibles antinomias infra constitucionales,[26] y su aplicación, tal como se indicó en el párrafo precedente. Por lo que, no se formulará un problema jurídico al respecto.

61. Finalmente, se constata que, si bien los accionantes en su demanda identifican a la derogación del artículo 459 del COMF y, los artículos 2, 3, 4, 5, 16 y disposición general primera de la resolución 675 como parte de las normas cuya constitucionalidad se impugna, no presentaron argumentos al respecto de éstas, limitándose a enunciarlas. En consecuencia, dichas normas no serán parte del análisis de constitucionalidad.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿Los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada contravienen la disposición de trato diferenciado y preferencial del sector financiero popular y solidario contenida en el artículo 311 de la CRE?

62. El artículo 311 de la CRE preceptúa lo siguiente: "El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria". Este Organismo ha determinado que la disposición constitucional citada reconoce el tratamiento diferenciado y preferencial del Estado para las iniciativas del sector financiero popular y solidario, siempre que impulsen el desarrollo de su economía.[27]

63. Los accionantes alegan que los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada generaron un "tratamiento normativo homogéneo e indiferenciado" que "desconoció las particularidades y los objetivos diferenciados del sector financiero comunitario". Puntualizan que estas entidades si bien son parte del sector financiero popular y

[26] CCE, sentencias 58-16-IN/21, 28 de julio de 2021, párrs. 26-31; y, 53-18-IN/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 35.
[27] CCE, sentencia 33-21-IN/ 24 y acumulados, 03 de octubre de 2024, párrafo 198.

solidario, "nacen con objetivos diversos, viven situaciones fácticas y condiciones económicas totalmente diversas a las de las COAC [cooperativas de ahorro y crédito]". Consideran que las cajas de ahorro y comunales nacen de "iniciativas locales y particulares", con lo cual, los artículos señalados al "homologar" los "criterios de control y vigilancia similares a aquellos de los bancos" no se "compadecen con la realidad […] de las organizaciones de base del sector financiero popular y solidario anulando las diferencias institucionales, culturales y territoriales". Concluyen que estas regulaciones son "mecanismos de exclusión que buscan la fusión, liquidación y absorción forzada de esas cajas de ahorro y cajas y bancos comunales". Lo que afectaría el tratamiento diferenciado y preferencial que exige el artículo 311 de la CRE.

64. La Asamblea Nacional explica que el sector financiero popular y solidario "debe servir para el desarrollo económico del ciudadano y la comunidad". Insiste en que "el sentido de origen" de las cajas de ahorro y bancos comunitarios es "ayudar al agricultor, emprendedor y ciudadano, que no tiene acceso a las Cooperativas o Bancos", por lo que afirma que se pretendió legislar "de forma adecuada el beneficio del sistema financiero nacional, respetando las funciones y actividades de los sectores". La Presidencia agrega que las normas cuestionadas apuntan a que este sector "cuente con normas específicas y diferenciadas que se encarguen de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez, tal como lo prevé la norma constitucional". Arguyen que se "trata del ejercicio de actividades distintas para las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro por su naturaleza diferenciada". Considera además a estas entidades como "estructuras de personas y no de capital", por lo que las normas impugnadas "desarrolla[n] el sector, previene esquemas piramidales, mejora el desarrollo de las zonas done operan, previene comportamientos anómalos y además permite que se puedan beneficiar de fuentes externas confiable de financiamiento".

65. Para resolver el problema jurídico planteado, cabe señalar que el artículo 311 de la CRE incluye dentro del sector financiero popular y solidario a las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro; composición reconocida también en el artículo 163 del COMF, el cual en su último inciso señala que estas entidades "se regirán por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y las regulaciones que dicte la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera". La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria ("**LOEPS**") en su artículo 145 reconoce la regulación diferenciada que debe existir para las organizaciones que conforman este sector de la economía:

> Las regulaciones serán expedidas en forma diferenciada tanto para las personas y organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria, como el Sector Financiero Popular y Solidario y se referirán a la protección, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones

a las que se refiere esta Ley, en coherencia con las regulaciones que emitan otras instituciones del Estado en orden a proteger los derechos de los usuarios y consumidores.

66. Estas entidades han sido definidas por el artículo 458 del COMF como organizaciones que se forman por voluntad de sus socios dentro del límite y en la forma determinada por la Junta de Política y Regulación Financiera, tendrán su propia estructura de gobierno, administración, representación, auto control y rendición de cuentas. Es decir, la regulación de estas entidades dependerá de lo que decidan sus socios al constituirse, cuyo margen de acción será establecido por la Junta. Esta Corte ya ha identificado además que la economía popular y solidaria basa sus relaciones en la solidaridad, cooperación, reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.[28] En esa línea, sus actores buscan satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales que tengan sus socios en común. Por lo que, son de propiedad conjunta de los mismos y tiene como finalidad el interés social, lo que no ocurre con las entidades financieras privadas, que tienen como principal finalidad la generación de lucro, se encuentran constituidas por accionistas y cuyos cuentahabientes son clientes y no socios.[29]

67. En esa línea, la Junta emitió la resolución 675 que tiene por objeto "establecer para las cajas comunales y cajas de ahorro, aspectos relacionados con su formación, estructura interna, operaciones y límites, en el marco del control al que están sometidas de conformidad con la ley". En esta resolución, el artículo 6 regula como estas entidades pueden organizarse en similares términos a lo determinado en el artículo 458 del COMF.[30] En la misma línea, el artículo 9 de la resolución impugnada estipula que "Las cajas comunales y cajas de ahorro contarán al menos con un órgano de gobierno que estará integrado por todos los socios, un órgano directivo y un órgano de control, cuyas denominaciones, atribuciones y deberes se determinarán en la normativa interna". Así, el artículo 14 contiene las actividades que estas entidades tienen prohibidas.[31]

---

[28] CCE, sentencia 101-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 41.
[29] *Íbid*, sentencia 101-21-IN/23, párr. 42.
[30] El artículo 6 de la resolución 675 en su primer inciso estipula lo siguiente: "Estas cajas se forman por voluntad de sus socios, con sus aportes económicos en calidad de ahorros, sin que puedan captar fondos de terceros, tendrán su propia estructura de gobierno, administración, representación, auto control, rendición de cuentas y se inscribirán en la nómina correspondiente".
[31] Las prohibiciones que contiene el artículo 14 de la resolución 675 son: "1. Captar o recibir recursos de terceros bajo cualquier forma; 2. Otorgar préstamos a terceros bajo cualquier forma o por cualquier medio o canal; 3. Realizar operaciones contingentes, emitir avales, fianzas o garantías; 4. Emitir u operar por cuenta propia o de terceros tarjetas de débito, crédito, de pago o prepago; 5. Realizar giros nacionales o internacionales; 6. Realizar recaudaciones y pagos; 7. Adquirir cartera o negociar pagarés letras de cambio (sic), libranzas, facturas y otros documentos que representen obligación de pago creados por ventas a crédito, así como el anticipo de fondos con respaldo de los documentos referidos; 8. Invertir en el capital social de entidades financieras privadas, empresas de servicios financieros y auxiliares, compañías; o, cualquier tipo de organización de la economía popular y solidaria; 9. Ofertar por cuenta propia o de terceros servicios no financieros; 10. Todas aquellas operaciones que no sean las descritas en el artículo 13 de esta

68. La disposición contenida en el artículo 458 del COMF dispone a la Junta regular a las cajas comunales y cajas de ahorro entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, según los criterios que reconoce su texto (naturaleza que deriva de la voluntad de sus socios). Frente a lo cual esta Corte ha indicado, previamente, que cuando las normas dictadas por un organismo legal (*i.e.* la Junta) se limiten a desarrollar el contenido de una regulación que ya se encuentre prevista legalmente, le corresponde únicamente verificar que el acto normativo no irrespete los fines constitucionales.[32]

69. En dicho sentido, si bien los accionantes consideran que los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada habrían desconocido "las particularidades y los objetivos diferenciados del sector financiero comunitario" y no se "compadecen con la realidad […] de las organizaciones de base del sector financiero popular y solidario", esta Corte observa que la resolución fue emitida, no solo para cumplir la disposición del artículo 458 del COMF, sino que enmarca sus disposiciones a regular específicamente las cajas comunales y cajas de ahorro como parte del sector económico popular y solidario. Es decir, emite regulaciones diferenciadas para estas entidades, respetando la potestad que tienen para organizarse, dándoles el trato preferente que el artículo 311 de la CRE dispone, pues reconoce el rol de la voluntad que tienen los socios de las mismas, como parte inherente a su naturaleza.

70. La disposición constitucional se cumple, existiendo un trato preferente y diferenciado para estas entidades, pues las normas impugnadas no desconocen las características particulares de estas entidades y tampoco las equiparan al resto de actores del sector financiero popular y solidario ya que éste se compone, entre otros, por cooperativas de ahorro y crédito, cajas centrales, entidades asociativas y solidarias, cajas y bancos comunales, y por aquellos que brindan servicios auxiliares que estén calificados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Contando cada uno de estos sectores con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez.[33]

71. En consecuencia, no se encuentra que los artículos 6, 9 y 14 de la resolución impugnada contravengan la disposición de tratamiento diferenciado y preferencial que dispone el artículo 311 de la CRE para las iniciativas del sector de la economía popular

norma; 11. No podrán tener sucursales, agencias, puntos móviles, corresponsales solidarios, ni promocionar o gestionar actividad financiera alguna por ningún medio o canal; además, en el caso de las cajas comunales, tampoco podrán tener ventanillas de extensión, ni podrán captar o recibir depósitos de terceros de ninguna naturaleza".

[32] CCE, sentencia 55-12-IN/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 72 -73; y, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 83 – 84.

[33] *Íbid*, sentencia 101-21-IN/23, párr. 40.

y solidaria, como son las cajas y bancos comunales. Por tanto, se descarta la inconstitucionalidad alegada por los accionantes.

6.2. ¿El segundo inciso del artículo 458 del COMF y los artículos 6, 13 y 14 de la resolución impugnada, al prohibir al sector financiero comunitario captar o recibir recursos de terceros diferentes a los miembros y socios, son incompatibles con el artículo 66 numeral 15 de la CRE que prevé el derecho a desarrollar actividades económicas y con el artículo 309 de la CRE relacionado a la intermediación financiera?

72. El artículo 66 numeral 15 de la CRE reza lo siguiente: "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".

73. Sobre este derecho, la Corte Constitucional lo ha definido como el derecho de libertad que permite a la población efectuar actividades para generar ganancia en su beneficio, que finalmente le permitirá tener una vida digna, pero que contiene un límite a su ejercicio que se constituye en el cumplimiento de lo contemplado en la CRE, la ley, y las decisiones legítimas de autoridad competente, debiendo relacionarse con los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.[34]

74. Conforme lo señalado, el artículo 66 numeral 15 de la CRE garantiza el derecho a desarrollar actividades económicas 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.[35] En relación con lo expuesto, el derecho a desarrollar actividades económicas puede ser limitado o regulado a fin de evitar que se comentan abusos.[36]

75. Por su parte, el artículo 309 de la CRE dispone que:

> El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.

[34] CCE, sentencia 001-18-SEP-CC, 03 de enero de 2018, pág. 26
[35] CCE, sentencia 45-17-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 85; y, sentencia 38-19-IN/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 74.
[36] *Íbid*, sentencia 38-19-IN/21, párr. 74.

76. En su demanda, los accionantes arguyen que el segundo inciso del artículo 458 del COMF y los artículos 6, 13 y 14 de la resolución impugnada al prohibir al sector financiero comunitario "captar o recibir recursos de terceros diferentes a los miembros y socios" así como otorgar "préstamos a terceros bajo cualquier forma", impide el desarrollo de la "actividad de intermediación financiera" de las cajas de ahorro y cajas y bancos comunales. Puesto que "limita de forma grave" e "impide y socava la libertad económica de los socios y asociados" al ser "una regulación excluyente" para las cajas de ahorro y comunales. Esto, a su vez, implicaría una restricción frente a la posibilidad de intermediar "recursos del público" contenida en el artículo 309 de la CRE.

77. La Asamblea Nacional considera que las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro deben tener "sus propias acciones y atribuciones". Afirma que el órgano legislativo expide "una legislación adecuada para el sector" que "brindan confianza en la sociedad" y, "protege al sistema financiero nacional de cualquier captadora de dinero disfrazada dentro del sistema de economía popular y solidaria". En similar sentido, la Presidencia de la República explica que la intervención del Estado en la economía parte de "un fin plausible" que es su deber de "impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones públicas que las promuevan, fomenten y defiendan" sin "dejar de lado" el "necesario control" que estas requieren. La Presidencia considera que las normas impugnadas "no impide[n] que se desarrollen actividades económicas, simplemente regula como éstas deben realizarse, nuevamente en atención a disposiciones legales y constitucionales". Indica que estas regulaciones no "limita[n] el acceso a crédito" sino que "incentiva a que el sector opere entre sus socios y por lo tanto de esa misma forma se genere su desarrollo". Por eso afirma que "mal puede alegarse" que éstas vulneran el derecho a desarrollar actividades económicas.

78. Como se desarrolla en los párrafos 66 y 67 *ut supra*, el artículo 458 del COMF empieza definiendo qué son las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, identificando la voluntad de sus socios para definir su estructura. En el inciso segundo del artículo, se estipula que estas entidades se forman con aportes económicos de sus socios en calidad de ahorros, sin que puedan captar fondos de terceros. Podrán otorgar créditos únicamente a sus socios, según lo dispuesto por las regulaciones que expida la Junta y podrán recibir financiamiento - reembolsable o no reembolsable -para su desarrollo y fortalecimiento concedido por entidades del sistema nacional financiero, entidades de apoyo, cooperación, nacional e internacional. Al respecto, esta Corte identifica que las operaciones financieras que estas entidades pueden realizar se plasman en este artículo, permitiendo créditos y captación de fondos, únicamente de sus socios y no de terceros.

79. La resolución 675 en su artículo 6 profundiza los criterios que estas entidades deben observar para su organización, y reitera la restricción de "captar fondos de terceros". En el artículo 13, detalla las operaciones que las entidades pueden realizar:

1. Captar ahorros de sus miembros;
2. Conceder préstamos a sus miembros;
3. Recibir financiamiento reembolsable o no reembolsable, para su desarrollo y fortalecimiento, concedido por cajas del sistema financiero nacional, cajas de apoyo, cooperación nacional o internacional;
4. Operar únicamente con una oficina;
5. Adquirir o formar activos fijos siempre que no superen el 10% del total de activos de la entidad;
6. Operar con cuentas de ahorros y, el saldo y movimientos máximos de estas cuentas no superará dos veces el umbral establecido en la norma de prevención de lavado de activos para justificación de licitud de fondos;
7. Otorgar créditos a sus socios, sujetándose a las tasas máximas fijadas por el órgano competente;
8. Abrir solamente una cuenta de ahorros en la misma entidad y su monto máximo ahorrado no podrá exceder el 5% del total de depósitos que mantenga la entidad;
9. Acumular créditos en la misma entidad por un valor máximo del 5% de los activos de la misma.

80. A continuación, en el artículo 14 de la resolución impugnada, la Junta define qué actividades están prohibidas para este sector de la economía popular y solidaria:

1. Captar o recibir recursos de terceros bajo cualquier forma;
2. Otorgar préstamos a terceros bajo cualquier forma o por cualquier medio o canal;
3. Realizar operaciones contingentes, emitir avales, fianzas o garantías;
4. Emitir u operar por cuenta propia o de terceros tarjetas de débito, crédito, de pago o prepago:
5. Realizar giros nacionales o internacionales;
6. Realizar recaudaciones y pagos;
7. Adquirir cartera o negociar pagarés letras de cambio (sic), libranzas, facturas y otros documentos que representen obligación de pago creados por ventas a crédito, así como el anticipo de fondos con respaldo de los documentos referidos;

8. Invertir en el capital social de entidades financieras privadas, empresas de servicios financieros y auxiliares, compañías; o, cualquier tipo de organización de la economía popular y solidaria;

9. Ofertar por cuenta propia o de terceros servicios no financieros;

10. Todas aquellas operaciones que no sean las descritas en el artículo 13 de esta norma;

11. No podrán tener sucursales, agencias, puntos móviles, corresponsales solidarios, ni promocionar o gestionar actividad financiera alguna por ningún medio o canal; además, en el caso de las cajas comunales, tampoco podrán tener ventanillas de extensión, ni podrán captar o recibir depósitos de terceros de ninguna naturaleza

81. Este Organismo observa que el inciso segundo del artículo 458 del COMF refleja la decisión del legislador de definir el marco de acción para las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro. El límite interpuesto por el artículo cuestionado no significa *per se* una vulneración al derecho de desarrollar las actividades económicas de estas entidades, ya que este derecho no es absoluto y puede ser regulado por el legislador. En similar sentido, las actividades permitidas y prohibidas a las entidades señaladas, parten de la regulación que la Junta, como autoridad competente, realiza para su desenvolvimiento y desarrollo.

82. El artículo 14 del COMF incluye como parte de las atribuciones de la Junta "Emitir las regulaciones que permitan mantener la integralidad, solidez, sostenibilidad y estabilidad de los sistemas financiero nacional […] en atención a lo previsto en el artículo 309 de la Constitución de la República del Ecuador". El artículo constitucional estipula que el sistema financiero nacional se compone de los "sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez". Bajo este espectro, la Junta es la entidad competente para expedir la normativa sobre estas entidades, pues incluso el artículo 150 del COMF dispone la sujeción de todo el sistema financiero nacional, a las regulaciones de la Junta.

83. Ahora, en relación a la intermediación financiera, el artículo 309 de la CRE reconoce que el sector popular y solidario, al cual pertenecen las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro, "intermedien recursos del público". Esta Corte ha determinado que las actividades financieras comprenden, en lo principal, la intermediación de los recursos del público, en donde la entidad asume la tarea de preservar los depósitos para facilitar la circulación del dinero y atender los requerimientos de financiamiento por medio de operaciones de crédito e inversión.[37]

[37] CCE, sentencia 53-11-IN/21 y acumulados, 10 de noviembre de 2021, párr. 170.

84. Los accionantes afirman que la limitación de captar recursos de terceros limitaría el ejercicio de actividades de intermediación financiera prevista en la disposición constitucional. Al respecto, la Junta explicó que no se puede estar frente a una vulneración al artículo 309 de la Constitución puesto que la "naturaleza" de estas entidades es la "asociación de personas que hacen parte de un mismo gremio, recinto, barrio o comunidad con el objetivo principal de promover el desarrollo de sus integrantes mediante la oferta de productos financieros de ahorro y crédito". Con ello, la Junta señala que los miembros que conforman las entidades asociativas, cajas y bancos comunales "son personas que forman parte de un determinado grupo de la colectividad, por lo que, la intermediación financiera realizada por estas entidades calificaría como una captación de recursos del público".

85. En esa línea, dado que la naturaleza de estas entidades parte de la voluntad de los socios que las conforman para promover el desarrollo de su comunidad, el inciso segundo del artículo 458 del COMF reconoce que éstas se forman con aportes económicos de sus socios en calidad de ahorros. Es por ello que el artículo 13 de la resolución impugnada enumera las actividades de intermediación financiera que pueden realizar, justamente, con los recursos que inyectan sus miembros. Es decir que, como afirmaron las entidades que participaron en la formación de la norma, sí existe intermediación de recursos del público, tal como lo dispone el artículo 309 de la CRE. Si tomamos las actividades determinadas en el artículo 6 de la resolución impugnada, vemos que estas entidades resguardan los ahorros que depositan sus miembros que además sirven para brindar créditos entre sí, y fomentar su desarrollo comunitario. Con lo cual, las actividades de intermediación financiera que realizan, en su propio ámbito y naturaleza, se ven verificadas, descartando una afectación a la disposición constitucional, ya que el legislador y la Junta, dentro del ejercicio de sus potestades, regularon en las normas impugnadas la forma en que las entidades señaladas, puedan ejercer las actividades de intermediación financiera en el marco de su naturaleza comunitaria y asociativa.

86. El ejercicio de los derechos en el contexto de la actividad financiera está sometido a la vigilancia y autorización del Estado, quien a través de la ley y las regulaciones que emite el organismo de control, en este caso la Junta, determinan el contenido de la política financiera y su ejecución, con el fin de que el Estado garantice el correcto funcionamiento del sistema financiero.[38] En tal virtud, las prohibiciones del artículo 14 de la resolución impugnada responden a la naturaleza propia de estas entidades asociativas que se basan en la confianza de sus socios, además de que las limitaciones al sector popular y solidario van ajustándose según sus segmentos. Cabe señalar que la Asamblea Nacional en su informe explica que esta regulación está también dirigida

[38] CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 63.

a "protege[r] al sistema financiero nacional de cualquier captadora de dinero disfrazada dentro del sistema de economía popular y solidaria", situación que la Presidencia también resaltó. De modo que, los artículos cuestionados se enmarcan en la regulación que el legislador, en ejercicio del principio de libertad de configuración legislativa, y la Junta, están facultados a realizar dentro del control que ejercen para el sector financiero nacional.

87. Con todo lo expuesto, y considerando que a esta Corte no le corresponde revisar la conveniencia ni el contenido técnico financiero de las normas impugnadas,[39] y considerando el principio *in dubio pro legislatore*,[40] no se observa incompatibilidad del inciso segundo del artículo 458 del COMF y los artículos 6, 13 y 14 de la resolución 675 con el derecho a desarrollar actividades económicas comprendido en el artículo 66 numeral 15 de la CRE ni con el artículo 309 de la CRE. En consecuencia, se descarta la inconstitucionalidad alegada por los accionantes.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **37-22-IN**.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[39] *Íbid*, párr. 83 - 84.
[40] Artículo 76 numeral 3 de la LOGJCC señala que: "En caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, se optará por no declarar la inconstitucionalidad".

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 jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

3722IN-76bff

Caso Nro. 37-22-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes trece de diciembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia 81-20-IS/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

CASO 81-20-IS

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

SENTENCIA 81-20-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada de oficio por el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, al verificar que, en su informe, la autoridad judicial no argumentó las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a la luz de la LOGJCC y el COFJ, la ejecución de la sentencia haya sido imposible.

1. Antecedentes procesales

1.1 Del hábeas data

1. El 3 de julio de 2020, Javier Eduardo Andaluz Jurado ("**accionante**") presentó una acción de hábeas data en contra del Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte Cotopaxi ("**CRS-Cotopaxi o centro de rehabilitación social**"). En su demanda, el accionante exigió que se le entregue información de su expediente disciplinario para acceder al beneficio de prelibertad.[1] La causa se signó con el número 05241-2020-00012.

2. Mediante sentencia emitida y notificada el 10 de julio de 2020, el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi ("**Tribunal de Garantías Penales**") aceptó la acción y declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y acceso a la información personal.[2] Esta decisión causó ejecutoria.

[1] El actor señaló que fue sentenciado con el Código Orgánico Integral Penal por el delito de tráfico ilícito de sustancias sujetas a fiscalización con una pena privativa de libertad de 30 meses. Asimismo, señaló que al cumplir con los requisitos previstos en los artículos 696, 697 y 698 del Código Orgánico Integral Penal solicitó al director del Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte Cotopaxi la aplicación de la garantía penitenciaria denominada régimen semi-abierto, para lo cual inclusive adjuntó documentación. Sin embargo, manifestó que pese a realizar peticiones verbales y escritas para el despacho de esta solicitud no recibió respuesta. Agregó que, con fecha 3 de junio de 2020 solicitó al director del CRS-RCP copias de los documentos o disponga al departamento correspondiente la elaboración de los exámenes necesarios para el trámite de régimen semiabierto, respecto de lo cual no ha tenido respuesta, por lo que se ha limitado el acceso a su información personal.

[2] El Tribunal dispuso como medidas de reparación que: 1) En el término de 10 días desde que se dictó la decisión oral, el director del CRS-RCP remita la carpeta con todos los informes relativos al régimen semi abierto del accionante a uno de los jueces de garantías penitenciarias del Cotopaxi. 2) Se ponga a conocimiento de la máxima autoridad del SNAI, a fin de que se realice una investigación en el ámbito

1.2. De la etapa de ejecución

3. El 24 de julio de 2020, la Defensoría del Pueblo remite su informe de seguimiento 1, en el que se establece que se realizó una visita *in situ* efectuada el día 23 de julio de 2020, en la cual una de las funcionarias del centro de rehabilitación social señaló que la información ya fue remitida a la comisión respectiva de la matriz Quito vía correo electrónico, y que una vez que se remita el informe de verificación por parte de dicha comisión se enviará la información requerida a la autoridad judicial.

4. El 28 de julio de 2020, el accionante solicitó al Tribunal de Garantías Penales que exija el cumplimiento de la sentencia constitucional, dado que el término de diez días establecido en la sentencia habría fenecido el 23 de julio de 2020.

5. El 30 de julio de 2020, el Tribunal de Garantías Penales señaló que:

> […] de acuerdo a lo indicado en el informe de seguimiento de la Defensoría del Pueblo, se presumirá que existe una inejecución o defectuosa ejecución, en razón de que, si bien se ha remitido la carpeta del legitimado activo, aquello no se ha realizado al Juez de Garantías Penitenciarias, sino a las autoridades del Sistema de Rehabilitación Social en la ciudad de Quito […] la omisión de la autoridad ha sobrepasado […] cualquier consideración de plazo razonable para la elaboración de informes […] se dispone que, en el término de 72 horas y de forma digital, se envíen a conocimiento de uno de los jueces de Garantías Penitenciarias, el informe final y los demás documentos de respaldo […]

6. Mediante escrito de 31 de julio de 2020, Fernanda Alarcón, en calidad de abogada del Centro de Rehabilitación Social Regional Cotopaxi informó que el expediente penitenciario del accionante fue elaborado por el Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Norte y enviado a la Comisión Técnica de Beneficios Penitenciarios a la ciudad de Quito, con fecha 21 de julio de 2020 a las 15h31. Agregó que el expediente se envió de manera digital por la situación de pandemia.

7. El accionante, a través de escrito de 5 de agosto de 2020, solicitó la aplicación del artículo 86.4 de la Constitución de la República del Ecuador, dado que la sentencia constitucional y la disposición de la providencia de 30 de julio de 2020 no habrían sido cumplidas.

8. El 12 de agosto de 2020, mediante providencia, el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi realizó un recuento de las actuaciones procesales y determinó que la sentencia constitucional no se ha cumplido, pese a las insistencias realizadas en

---

administrativo por la demora en el despacho de la información requerida por el accionante. Finalmente, se delegó a la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi el seguimiento sobre el cumplimiento de la sentencia.

providencias. Sostuvo que, la actuación de la entidad accionada constituye una negligencia administrativa y burocrática con la que se continúa la vulneración de los derechos constitucionales del accionante. Agregó que, la destitución de los juzgadores ha sido proscrita por Corte Constitucional, entidad que se ha reservado dicha competencia, por lo que no se puede cumplir la petición del accionante. Finalmente, en aplicación de la regla jurisprudencial No. 001-10-PJO-CC y No. 071-15-SEP-CC, al haber evidenciado incumplimiento o cumplimiento defectuoso, se dispuso remitir el proceso a la Corte Constitucional.

9. En virtud de los antecedentes expuestos y de oficio, el Tribunal de Garantías Penales inició una acción de incumplimiento de sentencias ante la Corte Constitucional. Su informe fue emitido en los términos del párrafo 8 *supra* y la recepción del proceso se produjo el 8 de octubre de 2020. Mediante auto de 25 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora Carmen Corral Ponce avocó conocimiento y ordenó oficiar al Tribunal de Garantías Penales y CRS-Cotopaxi, a fin de que se pronuncien en relación a la presente acción de incumplimiento.

10. El Tribunal de Garantías Penales cumplió con el informe solicitado el 30 de octubre de 2024.

2. Competencia de la Corte Constitucional

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 9 de la Constitución de la República; y 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Decisión cuyo incumplimiento se alega

12. La resolución judicial cuyo cumplimiento está en análisis es la sentencia emitida el 10 de julio de 2020, las 15h57, por el Tribunal de Garantías Penales, dentro de la acción de hábeas data 05241-2020-00012, en la que se señaló que:

> […] ACEPTAR por procedente la Acción de Hábeas Data interpuesta por el ciudadano JAVIER EDUARDO ANDALUZ JURADO; 7.2.- DECLARAR la vulneración de sus derechos constitucionales a la SEGURIDAD JURÍDICA y de ACCESO A SU INFORMACIÓN PERSONAL; 7.3.- Como medidas de REPARACIÓN INTEGRAL, se orden lo siguiente: 7.3.1.- Que en el TÉRMINO improrrogable de DIEZ (10) DÍAS, contados desde que se dio a conocer la decisión oral, esto es, desde el 9 de julio de 2020, el Director del CRS-RC, remita la carpeta con todos los informes relativos al régimen semiabierto del accionante, a conocimiento de uno de los jueces de garantías penitenciarias de Cotopaxi, a fin de que se resuelva lo que en derecho corresponda. 7.3.2.-

> Como garantía de no repetición, se dispone que la presente sentencia sea puesta en conocimiento de la máxima autoridad del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores, a fin de que se realice una investigación en el ámbito administrativo, respecto de la demora en el cumplimiento de obligaciones legales y reglamentarias, sobre la elaboración de los informes para la concesión de los beneficios penitenciarios, con lo que, de determinarse, se impondrán las sanciones disciplinarias que correspondan […]

4. Fundamentos de las partes

4.1. Informe de la Defensoría del Pueblo

13. A través del informe presentado el 30 de octubre de 2024, ante esta Corte, la Defensoría del Pueblo señaló que:

12.1. El 02 de octubre de 2024 solicitaron información al área de estadística del Centro de Privación de Libertad Cotopaxi No. 1, sobre la situación del accionante, ante lo cual les habrían comunicado que el accionante se encuentra en libertad por cumplimiento integral de la pena, y que la fecha de egreso del centro penitenciario es el 02 de diciembre de 2020.

12.2. De la revisión del sistema SATJE, sobre el proceso 05U01-2020-01466, se evidenció que la información requerida fue puesta en conocimiento de la autoridad judicial el 14 de agosto de 2020, y que la resolución que negó el beneficio penitenciario de régimen semiabierto se emitió el 27 de agosto de 2020, de lo que se concluye que: La información se envió de forma tardía, al haber excedido el término concedido en la sentencia constitucional, pero que dicha información sí habría sido enviada y considerada por la juzgadora para negar el beneficio penitenciario.

12.3. En el proceso 05U01-2020-01975, mediante providencia de 02 de diciembre de 2020, se dispuso la excarcelación del accionante.

4.3. Informe del Tribunal de Jueces de Garantías Penales de Cotopaxi

14. Mediante informe de 30 de octubre de 2024, el Tribunal de Garantías Penales realizó un recuento de las actividades procesales que realizó dentro de la acción constitucional de hábeas data hasta que dispuso la remisión del proceso a la Corte Constitucional, al considerar que existía un incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la sentencia constitucional.

15. De igual forma, informaron que el beneficio penitenciario de régimen semiabierto le fue negado al accionante con fecha 27 de agosto de 2020 dentro del proceso 05U01-

2020-01466, y que el 02 de diciembre de 2020, dentro del expediente 05U01-2020-01975, se declaró la extinción de la pena por el cumplimiento total de la misma, razón por la que se giró la boleta de excarcelación y el accionante se encuentra en libertad.

5. Cuestión previa

16. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, así como el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**"), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que conocieron el proceso de origen. Solo de forma subsidiaria este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento. La acción de incumplimiento de sentencias puede ser presentada de oficio cuando el juez ejecutor no pudiere hacer ejecutar la sentencia constitucional. Por lo cual, debe presentar un informe debidamente motivado indicando los impedimentos presentados para el cumplimiento de la decisión constitucional.[3]

17. En la sentencia 65-18-IS/23, esta Corte estableció que cuando el juez ejecutor inicie de oficio una acción de incumplimiento, es indispensable que esta Corte verifique que: (i) la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a la luz de la LOGJCC y el Código Orgánico de la Función Judicial ("**COFJ**"), la ejecución de la sentencia ha sido imposible; y, (ii) la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.[4] La Corte ha determinado que, para proceder con el análisis en este escenario, se deben cumplir ambos requisitos, si solo uno de ellos se incumpliere, la Corte no está obligada a continuar con el examen de la causa.[5]

18. Por lo expuesto, esta Corte verificará si en el presente caso se cumple con los requisitos a los que nos hemos referido.

18.1 En relación con el primer requisito (i) se verifica que el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, integrado por los juzgadores Xavier Santiago Torres Villagómez, Paúl Alberto Rosero Sánchez y Vladimir Alexander Salazar Betancourt, remitió su informe el 12 de agosto de 2020, junto con el expediente procesal, en el cual manifestó haber realizado todas las gestiones que estaban a su alcance para dar cumplimiento con la decisión constitucional de 10 de julio de 2020. Al respecto, se manifestó que estas

[3] CCE, sentencia 106-22-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 27.
[4] CCE, sentencia 65-18-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 60.
[5] CCE, sentencia 83-21-IS/24, 09 de mayo de 2024, párr. 37.

gestiones fueron: 1. Se dispuso que la Defensoría del Pueblo dé seguimiento sobre el cumplimiento de la sentencia de 10 de julio de 2020, y ordenó al CRS de Cotopaxi que informe sobre el cumplimiento de esta decisión. 2. En providencia de 30 de julio de 2020 determinaron que habría un posible incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la sentencia, por lo que otorgaron el término de 72 horas, para que el CRS-Cotopaxi remita el informe final y respaldos del accionante a uno de los jueces de garantías penitenciarias, a fin de que se pueda conocer sobre el requerimiento de acogerse al beneficio penitenciario de régimen semiabierto. 3. Al no cumplirse con la sentencia constitucional elaboraron su informe de 12 de agosto de 2020 y remitieron el proceso a la Corte Constitucional. Al respecto, esta Corte verifica que no se satisface el requisito (i), puesto que, para garantizar el cumplimiento de la sentencia, el Tribunal de Garantías Penales se limitó a realizar insistencias y a requerir informes sobre el cumplimiento. Incluso, se constata que, desde el 5 de agosto de 2020, fecha en la que feneció el término fatal de 72 horas que otorgaron los juzgadores para el cumplimiento de la sentencia, no se realizó ninguna acción para el cumplimiento de la misma. En base a lo expuesto, se verifica que, en su informe resumió actuaciones procesales y no argumentó las razones por las cuales el cumplimiento de la sentencia de 10 de julio de 2020 no se pudo efectuar.

19. Por todo lo expuesto, al verificarse que no se cumplió con el primer requisito (i) para presentar de oficio la acción de incumplimiento, esta Corte se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo de la causa.

20. Finalmente, esta Corte enfatiza en que los jueces ejecutores cuentan con amplias facultadas para lograr el cumplimiento integral de sus decisiones, como aquellas detalladas en el numeral 1 del artículo 132 del COFJ y las contenidas en la sentencia 38-19-IS/22. Así, el juez ejecutor no se puede limitar únicamente a oficiar a las entidades y delegar el seguimiento del cumplimiento de las sentencias, como ocurrió en el presente caso.[6]

21. Por lo expuesto, la Corte llama la atención a Xavier Santiago Torres Villagómez, Paúl Alberto Rosero Sánchez y Vladimir Alexander Salazar Betancourt, jueces del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, que conocieron y resolvieron la causa en fase de ejecución, porque no adoptaron ninguna de las medidas para lograr el cumplimiento de la sentencia de 10 de julio de 2020 contempladas en el COFJ y la LOGJCC.

[6] Véase también la sentencia 142-22-IS/23, 23 de agosto de 2023, párr.37 y la sentencia 118-24-IS/24, 03 de octubre de 2024, párr. 19.

22. Finalmente, esta Corte aclara que el hecho de desestimar la acción de incumplimiento por la falta de cumplimiento de las exigencias legales para activar de oficio la misma, no implica un pronunciamiento de fondo sobre la decisión. La presente sentencia no analiza el cumplimiento o no de las medidas ordenadas por el Tribunal de Garantías Penales.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento propuesta 81-20-IS.

2. Llamar la atención a Xavier Santiago Torres Villagómez, Paúl Alberto Rosero Sánchez y Vladimir Alexander Salazar Betancourt, jueces del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi.

3. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

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 jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

8120IS-760f2

Caso Nro. 81-20-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintinueve de noviembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia: 42-21-IS/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

CASO 42-21-IS

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

SENTENCIA 42-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento planteada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro, en el marco de una acción de protección. La Corte resuelve desestimar la acción y declarar inejecutables las medidas de las decisiones judiciales dictadas dentro de la causa 13322-2020-00249, en tanto éstas adolecen de una imposibilidad jurídica para ser cumplidas con relación al objeto de una acción de protección.

1. Antecedentes procesales

1.1 Antecedentes procesales

1. El 28 de agosto de 2020, Jaminton Enrique Intriago Alcívar y Camilo Palomeque Vera en sus calidades de alcalde y procurador síndico municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro ("**entidad accionante**" o "**GAD Municipal**"), respectivamente, presentaron una acción de protección[1] en contra del Ministerio de Economía y Finanzas.[2]

2. El 08 de septiembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en cantón Flavio Alfaro, provincia de Manabí ("**Unidad Judicial**") resolvió aceptar la demanda, declaró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica y al buen vivir y dispuso al Ministerio de Economía y Finanzas que transfiriera la participación económica que le correspondiera al GAD Municipal del cantón Flavio Alfaro.

3. El 11 de septiembre de 2020, Jonathan Edmundo Salazar Lema, en calidad de director jurídico de patrocinio del Ministerio de Economía y Finanzas, interpuso recurso de apelación contra la sentencia detallada en el párrafo que antecede.

[1] En la demanda, la entidad accionante alegó que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica y al buen vivir y a la propiedad, debido al incumplimiento de las asignaciones mensuales a favor del GAD Municipal del cantón Flavio Alfaro, por falta de transferencias de los valores por parte del Ministerio de Economía y Finanzas
[2] La causa fue signada con el número 13322-2020-00249.

4. El 13 de octubre de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ("**Sala Provincial**") resolvió, en voto de mayoría,[3] negar el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado en todas sus partes.

5. La entidad accionante requirió al juez ejecutor, mediante escritos de 30 de noviembre de 2020, 16 de septiembre de 2020 y 09 de noviembre de 2020, el cumplimiento de la sentencia.

6. El 19 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial emitió un auto mediante el cual indicó que se encontraban pendientes de pago las transferencias por asignaciones presupuestarias por parte del Ministerio de Economía y Finanzas a favor del GAD, correspondientes al mes de agosto de 2020 por el valor de USD 180.791,88; pero, además, puntualizó que se encontraban pendientes de pago los meses de septiembre del 2020 por el valor de USD 403.631,74 y el mes de octubre del 2020 por el valor de USD 403.613,74, estableciendo que si el GAD percibe mensualmente la cantidad de USD 403.613,74, "le correspondería hasta el mes de septiembre del 2020, haber recibido la cantidad de USD 3´632,517.00, por lo tanto este juzgador considera que no se ha cumplido con la sentencia ordenada de fecha martes 8 de septiembre del 2020".

7. El 12 de marzo de 2021, la entidad accionante presentó una acción de incumplimiento respecto de la sentencia dictada el 08 de septiembre de 2020 por la Unidad Judicial y ratificada por la Sala el 13 de octubre de 2020. En el referido escrito, el GAD Municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 de la LOGJCC, solicitó al juez de la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con su informe sobre el cumplimiento de la sentencia.

8. El 23 de abril de 2021, en atención a lo dispuesto por el juez de la Unidad Judicial, la Secretaría de dicha judicatura remitió el expediente a la Corte Constitucional junto con el informe respectivo, de 01 de abril de 2021.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. La causa fue sorteada a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y en atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante providencia de 11 de abril de 2023 avocó conocimiento y solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas y al juez que sustanció la causa en instancia, que se pronuncien sobre el presunto incumplimiento.

[3] Los jueces que dictaron la sentencia de mayoría son Carmita Dolores García Saltos y Mauro Alfredo Pinagorty Alonzo y el voto salvado fue dictado por la jueza María Paola Miranda Durán.

10. El 18 de abril de 2023, el Ministerio de Economía y Finanzas se pronunció respecto al alegado incumplimiento.

11. El 20 de abril de 2023, el juez encargado de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro remitió su informe de descargo.[4]

2. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República ("**CRE**") en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión judicial cuyo cumplimiento se solicita

13. La sentencia emitida el 08 de septiembre de 2020 por la Unidad Judicial y confirmada en todas sus partes por la sentencia dictada el 13 de octubre de 2020 por la Sala Provincial, dispuso lo siguiente:

> […] se ordena lo siguiente: COMO MEDIDA DE REPARACIÓN MATERIAL 1) El pago y/o acreditación o transferencia por parte del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS respecto de la participación que corresponde al GAD DE Flavio Alfaro, en relación a las asignaciones previstas en el art. 271 de la Constitución, garantizando la oportunidad en su satisfacción, respecto de los meses de junio (proporcional), julio y agosto del presente año. Para la reparación dispuesta se confiere el TÉRMINO de 5 días. COMO MEDIDA DE NO REPETICIÓN, 2) En el término de un mes el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS emita directrices claras y precisas, que contengan los tiempos y plazos específicos, para que, en lo posterior se gestione y finalmente acredite, y o transfiera en favor del GAD de (sic) Flavio Alfaro los recursos provenientes de la participación previstas en el Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional".

14. En adición, del análisis integral de la demanda de acción de incumplimiento se desprende que la entidad accionante también hace alusión al incumplimiento de transferencias relativas a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2020 (párr. 16-18 *infra*), las cuales fueron ordenadas por el juez ejecutor mediante auto de 19 de noviembre de 2020.

[4] En su informe de descargo, el juez señaló que se encuentra encargado de la dependencia judicial desde el 18 hasta el 24 de abril de 2023, fecha en la que ya se encontraba fenecido el término para poder dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional; sin embargo, pese a que no fue el juzgador que sustanció y resolvió la causa, informó que la resolución que consta en el proceso es la que la Corte Constitucional tiene pleno conocimiento.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

15. La entidad accionante sostiene que, pese a lo resuelto por las autoridades jurisdiccionales, el Ministerio de Economía y Finanzas no ha cumplido con el mandato judicial y "transfirió valores a su antojo, como un cumplimiento aparente […]".

16. Que de acuerdo a la certificación conferida el 18 de noviembre de 2020 por el director financiero del GAD del cantón Flavio Alfaro, tomando como referencia el valor de asignación de enero de 2020 que es de USD403.613,74, a la fecha de la certificación se mantenían saldos pendientes con base al siguiente detalle: agosto: USD180.791,88; septiembre: USD403.613,74; y, octubre: USD403.613,74, dando un total de USD988.019,36.

17. Señala que el Ministerio de Economía y Finanzas no ha cancelado "de forma debida y oportuna los valores ordenados a pagar", tampoco ha emitido las directrices "claras y precisas que contengan los tiempos y plazos específicos, para que, en lo posterior se gestione y finalmente acredite, y o transfiera […] los recursos provenientes de la participación prevista en el Art. 21 de la Constitución".

18. Agrega que el juez de la causa solicitó, mediante autos de 22 de septiembre, 10 y 19 de noviembre de 2020 "al señor Ministro de Finanzas" el cumplimiento de la sentencia de manera integral, dándole términos para su cumplimiento y advirtiendo lo dispuesto en el artículo 86.4 de la CRE en caso de incumplimiento.

4.2. Informe de la judicatura de origen

19. En su informe de origen de 01 de abril de 2021, el juez ejecutor –después de transcribir la parte resolutiva de la sentencia dictada el 08 de septiembre de 2020 y ratificada en segunda instancia– indica lo siguiente:

> 4. A fs 7 de los autos Consta la Certificación de fecha 27 de agosto de 2020, conferida por […] Director Financiero del GAD Municipal […] que por ley corresponde a este GAD […], el Ministerio de Economía y Finanzas que adeuda los siguientes valores: Junio de 2020, debe USD2385.03,56; Julio de 2020, debe USD 403.613,79; y Agosto de 2020, debe USD 403.613,79. Lo que da un total de: USD 1´045.731,14 […]. A f. 182 de los autos consta la Certificación de 18 de noviembre de 2020, conferida por el […], Director Financiero del GAD Municipal del Cantón Flavio Alfaro, de las asignaciones mensuales que por ley corresponden a este GAD Municipal, el Ministerio de Economía y Finanzas, eciste (sic) un saldo pendiente de los meses de Agosto del 2020, debe USD180.791,88; septiembre del 2020, debe USD403.631,74 y el mes de octubre del 2020, debe USD403.613,74. A fs 174 y 175 de los autos consta el Memorándum No. MEF-

DNGADS-2020-0124-M, de fecha 12 de noviembre de 2020, suscrito por la Mgs. Andrea Carolina Cevallos, Directora Nacional Gobiernos Autónomos Descentralizado, en la cual certifica las transferencia realizadas al Gad Municipal de Flavio Alfaro, donde manifiesta que sean cancelados en su totalidad de los meses de enero a septiembre de 2020, dando la suma de USD2.999,512 (sic); por lo que de la revisión de la misma se puede establecer que si el Gad Municipal de Flavio Alfaro percibe mensualmente la cantidad de USD403.613,74, le correspondería hasta el mes de septiembre de 2020, haber recibido la cantidad de USD3´632.517,00. Desde fs 188 hasta la 273, de los autos consta los informen (sic) por parte del ministerio de Economía y Finanzas, en la cual señala haber cumplió con la sentencia […]. Por lo tanto de la revisión del proceso se consta (sic) que el Ministerio de Economía y Finanza ha cumplido en parte la sentencia ordenada de fecha 8 de septiembre de 2020[…] que se encuentra ejecutoriada (sic).

4.3. Informe del Ministerio de Economía y Finanzas

20. El señor Juan Carlos Herrera Mena, coordinador general jurídico encargado de la cartera de Estado, presentó el informe respecto del cumplimiento de la decisión judicial, para lo cual transcribió lo dispuesto en las sentencias de primera y segunda instancia, además del auto dictado el 19 de noviembre de 2020 por el juez *a quo*.

21. Indicó que en ninguna parte de la sentencia se observa la determinación de un monto a ser consignado por el Ministerio, "cuestión que llama la atención pues el Juez ordena una cosa en su sentencia y exige el cumplimiento de valores que no fueron determinados" y que nunca se realizó una "cuantificación de los daños", conforme lo dispone la normativa legal vigente o un proceso contencioso para su cuantificación.

22. Así mismo, la entidad accionada realizó una explicación respecto de su competencia como ente rector de las finanzas públicas para calcular el valor de modelo de equidad territorial ("**MET"**) a transferir a favor del GAD del cantón Flavio Alfaro.

23. Destacó que las asignaciones por concepto del MET al GAD del cantón Flavio Alfaro se han realizado oportunamente, sin dejar de lado que hasta el momento han recibido USD 2.99 millones, tomando en consideración que la base de la asignación fue distribuida en un marco de 12 meses calendario. Los valores asignados al GAD Municipal tienen relación con la revisión de la base de asignación que les corresponde a los GAD, ajustada a cada cuatrimestre en mención.

24. Señaló que, de acuerdo con la documentación adjunta a su informe, el Ministerio ha cancelado al GAD municipal "los valores que legalmente le corresponde, por lo tanto, de ninguna forma se puede hablar de un incumplimiento de sentencia".

25. Respecto a lo dispuesto en el numeral 2 de la sentencia, manifiesta que, mediante memorando de 23 de noviembre de 2020, suscrito por el subsecretario del Tesoro Nacional, se adjuntó las directrices emitidas por esa cartera de Estado junto con el

informe técnico MEF-SRF-2020-160, que establece la forma de cálculo[5] y la forma de pago de valores. En suma, el Ministerio sostuvo que no existen valores exactos ordenados para el cumplimiento en la sentencia, esto debido a que la competencia para el cálculo de los valores que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, respecto del recurso que forma parte del presupuesto general del Estado, por ley únicamente lo puede realizar el Ministerio de Economía y Finanzas. Adicionalmente señaló que los valores señalados por el juez, mediante providencia, se basan en informes remitidos por el GAD de Flavio Alfaro, pero carecen de fundamento legal, por tanto, no son correctos y no se puede exigir su cumplimiento pues no han sido dispuestos en sentencia.

26. Finalmente, indicó que de la fórmula aplicada al MET –tal como lo señala el informe técnico MEF-SRF-2020-160, suscrito por la Eco. Andrea Cevallos, exdirectora nacional de Gobiernos Autónomos Descentralizados– para el caso del GAD municipal del cantón Flavio Alfaro se puede observar que "el impacto en la reducción de recursos se ve reflejada en el monto a distribuir (…), mismo que cae de un 73% a un 85% para el caso del GAD de Flavio Alfaro, considerando que su participación dentro del total a distribuir por concepto de MET se mantiene, por principios de la fórmula de equidad territorial". Para tal efecto, realiza un detalle de las transferencias realizadas a favor del GAD Flavio Alfaro y reitera que ha cumplido con la sentencia dictada el 08 de septiembre de 2020.[6]

[5] El informe señala que "de acuerdo con lo señalado en el COOTAD, el Modelo de Equidad Territorial permite participar a los GAD del 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado. A su vez, estos recursos se distribuyen entre los GAD en virtud de sus competencias constitucionales de la siguiente forma: 27% para los consejos provinciales; 67% para los municipios y distritos metropolitanos; y, 6% para las juntas parroquiales rurales, respetando los montos que por Ley les haya correspondido hasta el año 2010 denominado monto A (Monto fijo) y la diferencia que constituye el monto B (Monto variable), siendo este último al cual se aplica los siete criterios constitucionales de distribución en el marco del Modelo de Equidad Territorial en la provisión de bienes y servicios públicos".

[6] Respecto al detalle técnico que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas señaló: "… debido a que la aprobación de la metodología del esfuerzo fiscal para el cálculo del potencial de recaudación para los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales y metropolitanos fue aprobado mediante Resolución No. 001-CNC-2020 de fecha 27 de enero de 2020; conforme la normativa vigente, se requirió realizar el cálculo de las liquidaciones correspondiente de los valores efectivamente recaudados en el PGE del ejercicio fiscal 2018, así como la liquidación del ejercicio fiscal 2019, a este año fiscal con la aplicación de la metodología antes indicada (…).

Finalmente, si se prorratearan los valores totales del MET de enero hasta el mes de abril de 2020 le correspondería al GAD cuotas mensuales de USD 403.613,79, el mismo ejercicio se realiza para el periodo mayo-agosto, correspondiendo al GAD cuotas mensuales de USD 324.112,60, finalmente para el periodo de septiembre a diciembre del 2020 le corresponde al GAD cuotas mensuales de USD 311.318,29.

Para el caso específico del Municipio de Flavio Alfaro, las asignaciones por concepto de MET se han asignado oportunamente, sin dejar de lado que hasta el momento el GAD Municipal en mención, ha recibido asignaciones por USD 2,99 millones, tomando como consideración que la base de asignación fue distribuida en un marco de 12 meses calendario. Los valores asignados al GAD tienen relación a la revisión de la base de asignación que les corresponde a los GAD por MET, ajustada a cada cuatrimestre en mención."

5. Cuestión previa

27. Previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la Corte ha determinado que la parte afectada debe cumplir los requisitos contenidos en la LOGJCC. Por ello, corresponde determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previos contemplados en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.

28. En el caso que nos ocupa, la acción de incumplimiento fue remitida a la Corte Constitucional por la Unidad Judicial a petición de la entidad accionante. Por consiguiente, es indispensable analizar si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de la acción en estas condiciones. Para tal efecto, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La entidad accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento de sentencia a petición de parte?

29. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**RSPCCC**").[7]

30. De forma que, el afectado (accionante de una acción de incumplimiento de sentencia) solo puede acudir ante la Corte Constitucional si se verifican los siguientes requisitos: **(i)** que la persona afectada haya solicitado al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión; y, **(ii)** que dicha solicitud sea realizada una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de instancia.[8]

31. Adicionalmente, la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. Únicamente si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar subsidiariamente una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.[9] Así, se ha establecido que el plazo razonable es el tiempo prudente y

[7] Los requisitos se encuentran contemplados en el artículo 164 numerales 1 y 2 de la LOGJCC, que refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por la justicia ordinaria que conoció garantías jurisdiccionales. El numeral 3 del mismo artículo se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional – lo que no corresponde al presente caso- y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional, que tampoco opera en el presente caso.
[8] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.
[9] CCE, sentencia 61-20-IS/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 30.

necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión,[10] sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.[11]

32. En esa misma línea, para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento a petición de parte, la Corte determinó –en las sentencias 198-22-IS/24 y 103-21-IS/22– los siguientes requisitos:

> **32.1. Impulso**: la persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora encargada de la ejecución.
> **32.2. Requerimiento**: la persona afectada debe solicitar a dicho órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que se expliquen las razones del incumplimiento alegado y se justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.
> **32.3 Plazo razonable**: el requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de primera instancia.

33. Si estos requisitos no se cumplen, conforme a la jurisprudencia de este Organismo, no corresponde emitir pronunciamiento sobre el fondo de la acción, ni analizar la actuación de la jueza o juez ejecutor.[12]

34. En el presente caso, la Corte verifica que, mediante escritos de 30 de noviembre de 2020[13], 16 de septiembre de 2020[14]; y, 09 de noviembre de 2020,[15] la entidad accionante requirió al juez ejecutor el cumplimiento de la sentencia y posteriormente solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional. De esta forma, la entidad accionante promovió el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

35. Así también, la Corte constata que, en escrito de 12 de marzo de 2021, la entidad accionante solicitó al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe respectivo relativo al incumplimiento. Por lo que se acredita el presupuesto contenido en el párrafo 32.2 *ut supra*¸ esto es, el requerimiento a la jueza o juez ejecutor de la remisión del expediente a la Corte Constitucional.

36. A su vez, se evidencia que –desde la emisión de la decisión que causó ejecutoría, esto es la dictada el 31 de octubre de 2020 por la Sala Provincial, hasta la presentación de la acción de incumplimiento el 12 de marzo de 2021 ha trascurrido un plazo razonable

[10] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.
[11] LOGJCC, artículo 164 numeral 1, CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.
[12] CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.
[13] A fojas 101 del expediente procesal de origen.
[14] A fojas 118 del expediente procesal de origen.
[15] A fojas 161 del expediente procesal de origen.

para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de primera instancia, cumpliéndose de esta manera el tercer presupuesto contenido en el párrafo 32.3 *ut supra*.

37. En consecuencia, la entidad accionante cumplió con lo previsto en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC para la procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias, por lo que le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre las medidas dispuestas por la autoridad judicial, demandadas en la presente acción, y si estas cumplen con los requisitos constitucionales para considerarse ejecutables.

6. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

38. El artículo 436.9 de la CRE establece que la Corte Constitucional tiene como una de sus atribuciones conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

39. La Corte Constitucional ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento es el de proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional, esto es, garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas en material constitucional.[16]

40. La entidad accionante sostiene, en lo principal, que el Ministerio de Economía y Finanzas no ha cancelado de forma oportuna los valores ordenados a pagar ni tampoco ha emitido las directrices que contengan los plazos específicos en que deberán operar las transferencias. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas informó que: i) la autoridad judicial primero dispone "una cosa" y posteriormente, esto es, mediante auto de 19 de noviembre de 2020, exige el cumplimiento de valores que no fueron determinados; ii) realizó una explicación respecto a la competencia exclusiva que tiene como ente rector de las finanzas públicas para calcular el valor del MET; iii) ha cancelado los valores que le corresponde al GAD, conforme al reajuste cuatrimestral; y iv) emitió las directrices establecidas junto con el informe técnico MEF-SRF-2020-160, que establece la forma de cálculo y la forma de pago de valores.

41. En este marco, en atención a las alegaciones presentadas por la parte accionante; la argumentación expuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas, particularmente respecto a la competencia exclusiva que tiene como ente rector de las finanzas públicas para calcular el valor del MET; y, en función de los antecedentes procesales detallados en la presente sentencia, esta Corte considera plantear el siguiente problema jurídico:

[16] CCE, sentencia 142-23-IS/24, 18 de abril de 2024, párr. 15.

¿Las medidas dictadas el 08 de septiembre de 2020 por la Unidad Judicial, que se demandan como incumplidas, son inejecutables?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿Las medidas dictadas el 08 de septiembre de 2020 por la Unidad Judicial, que se demandan como incumplidas, son inejecutables?

42. Como se indicó anteriormente, el juez en su sentencia determinó medidas relacionadas con la acreditación de fondos por parte del MEF al GAD y la obligación de emitir directrices para gestionar dichas acreditaciones en el futuro.

43. La Corte Constitucional ha insistido en la importancia de que se cumplan las decisiones constitucionales, además de resaltar el valor del principio de inmutabilidad de las sentencias. Precisamente por esta razón los jueces ejecutores tienen el deber de "emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes" para perseguir el cumplimiento de la sentencia, de manera que eviten que la inejecución perpetúe la vulneración de derechos u ocasione otra transgresión a las víctimas. De tal forma, este Organismo ha sido claro en establecer que el objeto de una acción de incumplimiento se circunscribe exclusivamente en hacer cumplir lo dictado por las autoridades judiciales en materia constitucional.

44. Pese a lo manifestado, la Corte en casos puntuales ha razonado que dicha presunción de validez no es absoluta, dado que podría acontecer que las medidas dictadas en la sentencia sean o se tornen en inejecutables por razones fácticas o jurídicas.[17] Así, excepcionalmente pueden presentarse casos de inejecutabilidad de las medidas dispuestas en una sentencia constitucional.

45. En línea con lo manifestado, en la sentencia 86-11-IS/19, este Organismo determinó que una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales y afecta su validez.[18] Verificado aquello, se enerva la institución de la cosa juzgada y procede la declaratoria de inejecutabilidad de las medidas impuestas.[19]

46. Este Organismo ha reconocido que:

[17] CCE, sentencia 24-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 26.
[18] CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 28
[19] *Ibid.*, párr. 31.

> Un vicio procesal grave e insubsanable constituye un error notorio que sobrepasa los márgenes de debate acerca de la valoración probatoria, la interpretación de los hechos o la aplicación de las normas. Por lo tanto, no es tolerable desde una perspectiva jurídica pues sus resultados son contrarios a la naturaleza de la garantía. Se trata de un error inaceptable e insubsanable. La desnaturalización de una garantía acontece cuando, por ejemplo, se presenta una demanda con una pretensión que no se corresponde con el objeto de la garantía o cuando en sentencia se ordena algo que sobrepasa las finalidades de la acción constitucional.[20]

47. Ante tal evento, en una acción de incumplimiento, esta Corte debe analizar si la determinación de que las medidas dictadas en una sentencia son inejecutables por razones jurídicas se fundamenta, principalmente, en la siguiente razón:

> Al ser la Corte Constitucional el máximo órgano de administración de justicia en materia constitucional, no es procedente que ordene la ejecución de una sentencia que contiene un vicio tan grave e insubsanable que resulta contrario a la naturaleza de la garantía constitucional jurisdiccional y, con ello, contrario a la propia Constitución.[21]

48. En el caso *sub examine*, el GAD Municipal del cantón Flavio Alfaro presentó una acción de protección con la finalidad de que se declare la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la propiedad y se disponga que el Ministerio de Economía y Finanzas cumpla con transferir los valores asignados, suma que asciende a la cantidad de US$1´045.731,14, correspondientes a los meses de junio (proporcional), julio y agosto de 2020, pues esta falta atentaría contra otros derechos consagrados en la Constitución como el limitar el acceso a servicios de óptima calidad y con ello el buen vivir, como consecuencia de la paralización de la maquinaria municipal por el incumplimiento de los convenios y contratos para la adquisición de combustible y lubricantes, entre otras afectaciones.

49. En este aspecto, las medidas dispuestas en la sentencia objeto de la presente acción de incumplimiento, declararon la violación de los derechos constitucionales alegados y ordenaron:

> i) el pago al GAD Municipal de Flavio Alfaro, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, de las asignaciones respecto a los meses de junio (proporcional), julio y agosto del año 2020; y,
>
> ii) la emisión de directrices claras y precisas respecto a la gestión y transferencia de las asignaciones por parte del Ministerio de Economía y Finanzas a favor del GAD Municipal de Flavio Alfaro.

50. De lo señalado, esta Corte observa que las medidas de reparación cuyo cumplimiento se reclama recaen en la exigencia de transferencias económicas a favor de una

[20] CCE, sentencia 24-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 28.
[21] CCE, *ibid.*, párr. 30.

institución del régimen autónomo descentralizado por parte de una institución ministerial que forma parte de la Función Ejecutiva del Estado, siendo que, además, dichas transferencias implican fondos provenientes del presupuesto general del Estado, pero, adicionalmente, se dispuso la emisión de directrices claras respecto a las transferencias referentes a las asignaciones a favor de la entidad accionante.

51. La jurisprudencia de esta Corte ha sido clara en señalar que:

> […*las autoridades judiciales*] al dar paso y aceptar [*una*] acción de protección, y ordenar medidas de reparación que propenden o conllevan a la modificación del Presupuesto General del Estado para incrementar los fondos destinados a [*una institución pública*], desvían el objeto de la acción de protección y contravienen lo establecido en los artículos 39 y 18 de la LOGJCC. De este modo, transgreden lo prescrito en el artículo 88 de la CRE, además de los preceptos constitucionales citados en el párrafo 48 de la presente sentencia [*de previsibilidad y la planificación presupuestaria*] y normas como el COPFP […]. La acción de protección tiene por objeto "el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales", por lo que […] la garantía activada no debió ser utilizada para alterar el Presupuesto General del Estado, pretendiendo reconducir fondos públicos.

52. Como consecuencia de lo manifestado en el párrafo anterior, este Organismo estableció que no se puede declarar la procedencia de la acción de protección cuando su pretensión busca tratar y resolver un asunto que se encuentra por fuera de las facultades o potestades constitucionales que caracterizan a la Función Judicial.[22]

53. Lo mencionado, proviene específicamente del principio de división de poderes, que propende a mantener una organización constitucional conocida como el control de frenos y contrapesos, cuya finalidad es evitar que las funciones del Estado abusen de sus competencias conferidas en la Carta Suprema, para lo cual es indispensable que cada una se encuentre separada conforme al ámbito de su especialización, atribución, competencia, actuación y propósito, con el objetivo de evitar la injerencia directa en el desempeño de las actividades propias de cada función del Estado.

54. En ese aspecto, y en línea con la precitada jurisprudencia de esta Corte, en el caso de las medidas cuyo cumplimiento se demanda, es posible observar que lo resuelto por los jueces de instancia, al ordenar como medida de reparación en el marco de una acción de protección que el Ministerio de Economía y Finanzas realice transferencias de valores económicos a favor del GAD por concepto de asignaciones presupuestarias, así como la emisión de directrices sobre tiempos y plazos para la acreditación de las mencionadas asignaciones, escapa del ámbito de competencias de la acción de protección, puesto que no era posible que a través de la referida garantía jurisdiccional las autoridades judiciales dispusieran medidas que propendan o conlleven a la

[22] CCE, sentencia 2731-23-EP/, 11 de julio de 2024, párr. 52

modificación del presupuesto general del Estado, ya que aquello constituye una injerencia a otras funciones del Estado, inobservando lo dispuesto en los artículos 88[23] y 120[24] 226 de la CRE.

55. En consonancia con lo anterior, el artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas[25] prescribe las atribuciones y deberes del ente rector del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, en lo que atañe a las asignaciones de los recursos públicos a favor de entidades de derecho público en el marco del Presupuesto General del Estado. Por su parte, el artículo 197 del Código Orgánico de Organización Territorial[26], refiere a cuáles son las entidades a las que corresponde determinar, sobre la base de un estudio técnico que propenda a la equidad territorial, la ponderación de cada uno de los criterios constitucionales para la distribución de las transferencias; estas son el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con el organismo encargado de la planificación nacional y del ente rector de las finanzas públicas.[27]

---

[23] CRE, art. 88: La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

[24] CRE, art. 120: La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: (…) 12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución."

Art. 280.- "El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores".

Art. 286.- "Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes".

Art. 293.- "La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo (…)".

[25] Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: "Art. 74.- Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIP.- El ente rector del SINFIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, que serán cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas: 19. Asignar recursos públicos a favor de entidades de derecho público en el marco del Presupuesto General del Estado, conforme a la reglamentación correspondiente;"

[26] Código Orgánico de Organización Territorial: "Art. 197.- Ponderación de los criterios constitucionales.- Cada cuatro años, después de la primera modificación efectuada a los dos años de vigencia de este Código el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con el organismo encargado de la planificación nacional y del ente rector de las finanzas públicas, determinará sobre la base de un estudio técnico que propenda a la equidad territorial, la ponderación de cada i de los criterios constitucionales para la distribución de las transferencias y emitirá la resolución respectiva que se aplicará desde el año siguiente de su publicación."

[27] Además, contravendría normativa contenida en la LOGJCC (artículos 18 y 39) y en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ("**COPFP**").

56. Por lo indicado, es evidente que la medida dispuesta en la sentencia cuyo cumplimiento se exige no es ejecutable por razones jurídicas, dado que esta incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales y afecta su validez, situación que no puede ser obviada por este Organismo, toda vez que la exigencia de su cumplimiento configuraría una transgresión al ordenamiento jurídico.

57. De tal forma, esta Corte debe declarar inejecutables las medidas dictadas en la sentencia de 08 de septiembre de 2020 por la Unidad Judicial y confirmadas por la Sala Provincial mediante resolución de 13 de octubre de 2020, pues tales medidas adolecen de un defecto insubsanable, tornándolas en incompatibles con lo prescrito en el ordenamiento jurídico y los preceptos constitucionales.[28] En consecuencia, no es posible para esta Corte ordenar su cumplimiento a través de la presente acción.[29]

58. Por otra parte, y según obra del expediente procesal, mediante auto de 19 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial, además de transcribir lo dispuesto en la sentencia, estableció:

> 4.- A fs 7 de los autos consta la Certificación de fecha 27 de agosto de 2020, conferida por el […], Director Financiero del GAD Municipal del Cantón Flavio Alfaro, de las asignaciones mensuales que por ley corresponden a este GAD Municipal, el Ministerio de Economía y Finanzas que adeuda los siguientes valores: Junio de 2020, debe USD 238.503,56; Julio de 2020, debe USD 403.613,79; y, Agosto de 2020, debe USD 403.613,79. Lo que da un total de: USD 1´045.731,14 (UN MILLÓN CUARENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS TREINTA Y UN 14/100 DÓLARES). A fs 182 de los autos consta la Certificación de fecha 18 de noviembre de 2020, conferida por el […], Director Financiero del GAD Municipal del Cantón Flavio Alfaro, de las asignaciones mensuales que por ley corresponden a este GAD Municipal, el Ministerio de Economía y Finanzas, eciste (sic) un saldo pendiente de los meses de Agosto del 2020, debe USD 180,791,88; septiembre del 2020, debe USD 403,631,74 y el mes de octubre del 2020, debe USD 403,613,74. A fs 174 y 175 de los autos consta el Memorándum Nro. MEF-DNGADS-2020-0124-M, de fecha Quito, D,M, 12 de noviembre del 2020, suscrito por la Mgs. Andrea Carolina Cevallos, Directora Nacional Gobiernos Autónomos Descentralizado, en la cual certifica las trasferencia realizadas al Gad Municipal de Flavio Alfaro, donde manifiesta que sea (sic) cancelados en su totalidad de los meses de enero a septiembre de 2020, dando la suma de USD 2.999,514,15; **por lo que de la revisión de la misma se puede establecer que si el Gad Municipal de Flavio Alfaro percibe mensualmente la cantidad de USD 403.613,74, le correspondería hasta el mes de septiembre del 2020, haber recibido la cantidad de USD 3´632.517,00, por lo tanto este juzgador considera que no se ha cumplido con la sentencia ordenada de fecha martes 8 de septiembre del 2020**, a las 11h48, que se encuentra ejecutoriada […]. Por lo tanto, de la revisión del proceso se consta (sic) que el Ministerio de Economía y Finanza no ha cumplido con la sentencia de manera integral en los numerales 1 y 2 de la

[28] CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 31.
[29] *Ibid.*, párr. 33.

> referida sentencia, tal como lo señala el artículo 21 último inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional…" (énfasis agregado).

59. Debido a lo reproducido en el párrafo que antecede, este Organismo estima necesario precisar que, en materia de garantías jurisdiccionales, una vez adoptada la decisión de apelación de una acción de protección por parte de la Sala de la Corte Provincial, esta se constituye en una decisión definitiva que, una vez ejecutoriada, es inmutable y genera efectos de cosa juzgada, misma que por regla general, ya no puede ser modificada por los juzgadores que la emitieron.

60. Al respecto, el artículo 21 de la LOGJCC dispone que "durante [*la*] 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"; no obstante, aquello constituye una facultad excepcional justificada en torno a los méritos de cada caso.[30] Es así, que en la sentencia 2231-22-JP/23, la Corte ha señalado:

> en la fase de cumplimiento de una sentencia de garantías jurisdiccionales, el juez ejecutor se encuentra facultado para excepcionalmente modificar la sentencia ya dictada, pero exclusivamente en lo que se refiere a las medidas de reparación y solo cuando determine que es necesaria su modificación en virtud del impacto de estas en las víctimas determinadas en la sentencia y sus familiares.[31]

61. Del auto de 19 de noviembre de 2020 -transcrito *supra-,* se evidencia que el juez ejecutor, al emitir un auto en fase de ejecución, agregó medidas adicionales a las dispuestas en la sentencia de 08 de septiembre de 2020, con base en: i) la certificación de fecha 18 de noviembre de 2020, conferida por el […], Director Financiero del GAD Municipal del Cantón Flavio Alfaro estableciendo valores pendientes de transferencias por los meses de septiembre y octubre de 2020; y ii) al Memorándum Nro. MEF-DNGADS-2020-0124-M, de fecha Quito, D,M, 12 de noviembre del 2020, suscrito por la Mgs. Andrea Carolina Cevallos, Directora Nacional Gobiernos Autónomos Descentralizado, mediante el cual estableció que al GAD le correspondería hasta el mes de septiembre de 2020 haber recibido la cantidad de USD 3´632.517,00. Por lo tanto, se aprecia que el juez ejecutor se extralimitó de sus competencias al haber

[30] CCE, sentencia 79-24-IS/24, 08 de noviembre de 2024, párr. 44.

[31] CCE, sentencia CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 54. Véase también sentencia 38-19-IS/22 de 30 de noviembre de 2022, párr. 45. Se debe aclarar que los jueces constitucionales tienen la facultad de modular sus decisiones de manera altamente motivada, al respecto, esta Corte ha explicado que "los jueces de instancia tienen atribuciones modulativas. Cuestión que ocurre cuando durante el seguimiento de la decisión verifiquen que las circunstancias fácticas o jurídicas han cambiado y que la medida dispuesta no logra restituir el goce del derecho transgredido o regresar al estado anterior a la vulneración, en estos casos, el operador judicial puede evaluar el impacto en las víctimas y sus familiares para que de manera excepcional y altamente motivada modifique las medidas. Merece la pena recordar que esta facultad no puede afectar la esencia del fallo constitucional (inmutabilidad de la sentencia) o desnaturalizar la reparación integral […]".

ordenado el pago de nuevos meses no contemplados inicialmente además de establecer directamente los montos de los valores a transferir.

62. Finalmente y como se señaló previamente, lo resuelto por los jueces de instancia respecto a ordenar que se realicen transferencias de valores por parte del Ministerio de Economía y Finanzas a favor del GAD, por concepto de asignaciones presupuestarias, es una medida inejecutable, por lo que -sin perjuicio de las consideraciones realizadas en los párrafos inmediatamente anteriores- el auto de 19 de noviembre de 2020 se torna también en inejecutable por las mismas consideraciones por las que esta Corte ya estimó la inejecutabilidad de las medidas dispuestas en la sentencia.

8. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento planteada por el GAD del cantón Flavio Alfaro, debido a que las medidas dictadas en la sentencia cuyo cumplimiento se demanda son inejecutables.

2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen y el archivo del proceso de acción de protección signado con el número 13322-2020-00249.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

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 jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

4221IS-76003

Caso Nro. 42-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintisiete de noviembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA/JVV

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.