

Quito, D.M., 29 de septiembre de 2021

CASO No. 54-19-IS

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

SENTENCIA 54-19-IS/21

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de sentencia constitucional presentada por la compañía Sistemas y Equipos Industriales S.A. SEIN, mediante la cual solicitan el cumplimiento de la sentencia de 17 de diciembre de 2018 dictada por el juez que conoció en primera instancia la acción de protección No. 17371-2018-02697, en la que se dispuso que el GAD del cantón Esmeraldas pague la cantidad retenida en virtud del proceso coactivo que vulneró los derechos constitucionales de la accionante. Tras el análisis correspondiente, la Corte determina que existe un cumplimiento parcial de la sentencia constitucional que se alegó incumplida.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 3 de julio de 2018, la compañía Sistemas y Equipos Industriales S.A. SEIN (en adelante “la compañía accionante”), representada por Carlos Alberto Duque Guerra en calidad de gerente general, presentó acción de protección con medida cautelar¹ en contra del auto de pago No. Plan-8438-000060840 emitido el 23 de mayo de 2018 por el juez de coactivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas (en adelante “GAD de Esmeraldas”)².
2. La acción fue identificada con el No. 17371-2018-02697 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito. Tras la celebración de la respectiva audiencia³, la jueza aceptó la acción de protección, decisión que fue notificada por escrito mediante sentencia de 24 de julio de 2018. En la decisión, la jueza declaró la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica, por lo que dejó sin efecto el acto impugnado y ordenó la devolución de los valores retenidos

¹ La medida cautelar fue aceptada mediante auto de 9 de julio de 2018, en el cual la jueza dispuso al Banco del Pacífico que “[...] se abstenga de ejecutar retenciones y embargos posteriores relativos a esta causa [...]”.

² La demanda solicitó la citación al alcalde y al procurador síndico del GAD de Esmeraldas, así como de la Procuraduría General del Estado. El acto impugnado ordenó la retención y “embargo” de una suma total de \$312.204,64 en virtud del proceso coactivo No. 8438 por una presunta deuda relacionada con la patente anual para actividades económicas.

³ Llevada a cabo los días 19 y 23 de julio de 2018.

“en un término no mayor a 72 horas”. La Procuraduría General del Estado interpuso recurso de apelación.

3. Mediante auto de 24 de septiembre de 2018, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha declararon la nulidad del proceso a partir de fjs. 50 del expediente de primera instancia. En consecuencia, ordenaron “[...] *que se notifique en forma legal a las autoridades municipales accionadas del cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas y se deje constancia expresa de que se ha cumplido con la diligencia mencionada con la demanda y los autos recaídos en ella a los accionados*”.
4. Mediante auto de 23 de octubre de 2018, la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, que dictó la sentencia de primera instancia, puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso, se excusó de continuar en conocimiento de la causa y remitió el proceso a la oficina de sorteos de la referida judicatura.
5. El conocimiento de la causa correspondió a otro juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante “el juez de primera instancia”)⁴, quien mediante auto de 15 de noviembre de 2018 avocó conocimiento de la causa, dispuso la notificación mediante deprecatorio⁵ a cada una de las autoridades accionadas y fijó fecha para la audiencia pública. Tras la celebración de la audiencia⁶, el juez aceptó la acción de protección. Al final de la audiencia, el GAD de Esmeraldas interpuso recurso de apelación. La sentencia fue notificada por escrito el 17 de diciembre de 2018, las medidas de reparación contenidas en la misma fueron:

[...] a) *se deja sin efecto el auto de pago No. PLAN LAN-8438-000060840 dictado el 23 de mayo del 2018 a las 14h00 por el Juez de Coactivas con Jurisdicción en el GAD de ESMERALDAS; b) en consecuencia de lo anterior, se deja sin efecto las órdenes de retención dispuestas como consecuencia de la referida orden pago [sic] ordenando la restitución íntegra de los valores retenidos y embargados hasta la fecha de emisión de la sentencia que tengan que ver con el auto de pago referido, para lo cual OFICIESE AL BANCO DEL PACIFICO a fin de que restituya de forma inmediata los valores retenidos a la cuenta del accionante [...]*

6. El 18 de diciembre de 2018, el juez de primera instancia remitió oficios al Banco del Pacífico con el fin de que cumpla lo dispuesto en la sentencia. El 9 de enero de 2019, la compañía accionante solicitó al juez de primera instancia la ejecución de la sentencia de 17 de diciembre de 2018 con base en los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

⁴ En virtud del sorteo de 29 de octubre de 2018.

⁵ Las razones de notificación al alcalde, procurador síndico y juez de coactivas del GAD de Esmeraldas constan a fjs.108 del expediente judicial de primera instancia.

⁶ Llevada a cabo el 4 de diciembre de 2018.

7. El 10 de enero de 2019, el juez de primera instancia envió un nuevo oficio al Banco del Pacífico solicitando información acerca del cumplimiento de la sentencia de primera instancia dentro del término de tres días. Sin recibir respuesta acerca del cumplimiento por parte del Banco del Pacífico, el 17 de enero de 2019 el juez ordenó remitir el proceso a la Corte Provincial de Justicia con el fin de que conozca el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada.
8. En sentencia de 13 de febrero de 2019, los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazaron el recurso de apelación y confirmaron la sentencia de primera instancia⁷.
9. El 15 de marzo de 2019, el juez de primera instancia concedió al Banco del Pacífico el término de tres días, bajo prevenciones de ley, con el fin de que remita informe acerca del cumplimiento de la sentencia de primera instancia. El 3 de abril de 2019, el Banco del Pacífico informó al juez lo siguiente:

*[...] cumpliendo con la disposición antes mencionada, Banco del Pacífico efectuó la devolución del valor bloqueado de \$48,822.73 a la cuenta corriente No. 4665369 perteneciente a la empresa **SISTEMAS Y EQUIPOS INDUSTRIALES S.A. SEIN** el 26-12-18, por lo que actualmente no existen valores bloqueados para el Juicio No. 8438 (el énfasis corresponde al original).*
10. El 8 de abril de 2019, la compañía accionante presentó un escrito ante el juez de primera instancia en el cual hizo conocer que, adicionalmente al valor retenido, existe un valor embargado de \$263.381,96 que ya fue transferido por el Banco del Pacífico al GAD de Esmeraldas. En ese sentido, señaló que no existe ninguna medida adicional por cumplirse por parte del referido banco y especificó que es el GAD de Esmeraldas quien debe restituir el valor embargado.
11. Por disposición del juez, en escrito de 6 de mayo de 2019 el Banco del Pacífico aclaró que:

*[...] se procedió al embargo por la cantidad de \$263.381,96 en la cuenta corriente No. 4665368 perteneciente a la empresa **Sistemas y Equipos Industriales S.A. SEIN**, los cuales fueron transferidos a la cuenta corriente No. 3722000-2 del Banco Central que posee el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Esmeraldas el 12 de junio del 2018.*
12. El 14 de mayo de 2019, el juez de primera instancia ordenó al GAD de Esmeraldas que, en el término de tres días, proceda a la devolución del valor embargado.
13. El 7 de junio de 2019, la compañía **Sistemas y Equipos Industriales S.A. SEIN**, representada por Jorge Luis Orellana Arteaga, **presentó acción de incumplimiento de**

⁷ El expediente judicial fue devuelto a la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la Parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito el 8 de marzo de 2019.

sentencia constitucional, solicitando el cumplimiento de la sentencia de 17 de diciembre de 2018⁸.

14. El 14 de junio de 2019, el juez de primera instancia solicitó a la secretaria sentar razón si la parte accionada cumplió lo dispuesto en la sentencia de primera instancia. Mediante escrito ingresado el mismo día, la compañía accionante solicitó al juez que se sienta razón acerca del cumplimiento y que, en caso de que no se verifique el cumplimiento, ordene el embargo de las cuentas del GAD de Esmeraldas por un total de \$263.381,96.
15. Mediante auto de 18 de junio de 2019, el juez de primera instancia negó el embargo solicitado y, tomando en cuenta la razón sentada por la secretaria, dispuso al Banco Central del Ecuador que, en el término de cinco días, deje sin efecto la transferencia realizada el 12 de junio de 2018 por el Banco del Pacífico a la cuenta del GAD de Esmeraldas por concepto del valor embargado y que reverse tales valores a la cuenta de la compañía accionante. Además, remitió copias certificadas del expediente judicial así como un oficio “*a la FISCALIA GENERAL DEL ESTADO a fin de que investigue y de ser el caso se tipifique una conducta reprochable en el Código Orgánico Integral Penal por el DESACATO incurrido ante el incumplimiento de lo dispuesto por ésta [sic] Autoridad Constitucional competente*”.
16. Mediante oficio de 25 de junio de 2019, el Banco Central del Ecuador informó al juez de primera instancia que existe imposibilidad legal de revocar la transferencia realizada a la cuenta del GAD de Esmeraldas por parte del Banco del Pacífico en virtud del artículo 106 del Código Orgánico Monetario y Financiero⁹.
17. El 28 de junio de 2019, el juez de primera instancia remitió al GAD de Esmeraldas una nueva insistencia respecto del cumplimiento de la sentencia de primera instancia, la cual fue notificada a la nueva alcaldesa electa el 24 de marzo de 2019.
18. En razón sentada el 31 de julio de 2019, la secretaria de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la Parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito señaló que la parte accionada no había cumplido con la sentencia constitucional.

⁸ La acción fue presentada ante el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la Parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, quien mediante auto de 8 de agosto de 2019 dispuso que se remita el proceso a la Corte Constitucional.

⁹ Código Orgánico Monetario y Financiero. Registro Oficial Suplemento No. 332 de 12 de septiembre de 2014. *Artículo 106.- Pagos y su irrevocabilidad. Los pagos ordenados y aceptados a través del sistema nacional de pagos tienen la calidad de irrevocables, vinculantes y oponibles a terceros, no podrán suspenderse o dejarse sin efecto, son legalmente exigibles y tendrán igual valor jurídico que los documentos escritos.*

Ninguna providencia judicial, decisión arbitral, acto administrativo, medida cautelar ni embargo podrá suspender, revocar o dejar sin efecto un pago previamente ordenado por el participante y aceptado por el administrador del sistema. Estas medidas solo regirán a futuro y surtirán efecto a partir de la notificación de la autoridad competente a la respectiva entidad del Sistema Financiero Nacional o del mercado de valores, al participante o al administrador del sistema, según corresponda. [...].

19. El 2 de agosto de 2019, la compañía accionante solicitó al juez de primera instancia que, en vista del incumplimiento de la sentencia por la parte accionada, “[...] *se sirva remitir el expediente a la Corte Constitucional para continuar con la acción de incumplimiento presentada el día 7 de junio de 2019, a las 13h13*”.
20. El 8 de agosto de 2019, el juez de primera instancia dispuso que se remita el expediente a la Corte Constitucional, que la Defensoría del Pueblo (“DPE”) realice el seguimiento del cumplimiento de la sentencia y que se oficie a la Contraloría General del Estado con el fin de que realice una auditoría de gestión al GAD de Esmeraldas y “[v]erifique la falta de cumplimiento e inobservancia de lo dispuesto en ésta [sic] acción de protección”.
21. Mediante escrito de 20 de agosto de 2019, el GAD del cantón Esmeraldas compareció ante el juez de primera instancia y, en lo principal, puso en su conocimiento la emisión de cuatro notas de crédito a favor de la compañía Sistemas y Equipos Industriales S.A. SEIN, por el valor total de \$263.381,96. La compañía accionante, a través del escrito presentado el 21 de agosto de 2019 ante el juez de primera instancia, solicitó que rechace dichas notas de crédito “[...] *ya que tal propuesta de ninguna forma implica cumplimiento de la sentencia*”. Agregó que, dado que no realiza ninguna actividad económica en el cantón Esmeraldas, no tiene ninguna obligación tributaria en dicho cantón “[...] *y, por tanto, las notas de crédito jamás podrían ser compensadas con valor alguno*”. Además, solicitó al juez que

[...] *oficie al Ministerio de Economía y Finanzas para que agregue al Presupuesto General del Estado del año 2020 el monto de US\$ 263.381,96 cuya restitución fue ordenada mediante sentencia constitucional dictada el 17 de diciembre de 2018 por el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la Parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, con cargo a las asignaciones presupuestarias del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas, a fin de que sean restituidos a mi representada.*
22. En vista del rechazo manifestado por la compañía accionante, el 2 de septiembre de 2019, el juez de primera instancia dispuso que el expediente se remita inmediatamente a la Corte Constitucional.
23. El 7 de noviembre de 2019, la compañía accionante insistió en su solicitud de que el juez de primera instancia disponga al Ministerio de Finanzas la creación de una partida presupuestaria con el fin de que el GAD de Esmeraldas cumpla con la sentencia. Esta solicitud fue concedida mediante auto de 25 de noviembre de 2019.
24. Mediante escrito de 18 de diciembre de 2019, la Contraloría General del Estado informó al juez de primera instancia que la obligación dispuesta en la sentencia de 17 de diciembre de 2018 sería considerada dentro del siguiente examen especial que se efectúe respecto del GAD de Esmeraldas.

25. En oficio presentado ante el juez de primera instancia el 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Finanzas manifestó que, con base en la autonomía administrativa y financiera de los GAD, “[...] *no tiene la atribución de realizar la gestión de creación de partidas presupuestarias como la solicitada*”.
26. El 16 de junio de 2020, el GAD de Esmeraldas presentó un escrito ante el juez de instancia a través del cual hizo conocer que el 9 de marzo de 2020 se suscribió un convenio de pago¹⁰ con la compañía Sistemas y Equipos Industriales Cía. Ltda. SEIN¹¹ (en adelante “el convenio de pago”). En dicho convenio, el GAD de Esmeraldas reconoce la deuda de \$263.381,96 a favor de la compañía accionante y se obliga a pagarla en diez cuotas mensuales de \$26.338,19 dentro de los primeros cinco días de cada mes, desde mayo de 2020 hasta febrero de 2021.
27. En escrito de 22 de junio de 2020, la compañía accionante reconoció el convenio de pago; sin embargo, puso en conocimiento del juez que hasta la fecha del escrito el GAD de Esmeraldas “[...] *no ha pagado las dos cuotas adeudadas hasta la fecha por mayo y junio, por lo que [...] se ha producido el vencimiento anticipado de los plazos de pago de la deuda*”. En ese sentido, manifestó que la sentencia constitucional continúa incumplida y que “[...] *no procede el archivo del proceso ni ninguna acción adicional*”.
28. El 8 de enero de 2021, el GAD de Esmeraldas presentó ante el juez de primera instancia un escrito mediante el cual hizo conocer el pago de las dos primeras cuotas¹², reconoció la existencia de un retraso en el pago y expresó el compromiso de cumplir con “*lo acordado*” cuando “*oportunamente lleguen los recursos*”. Este escrito fue puesto en conocimiento de la compañía accionante mediante auto de 12 de enero de 2021 y no obra del expediente judicial un pronunciamiento al respecto.
29. El 1 de septiembre de 2021, el GAD de Esmeraldas remitió a la Delegación Provincial de la DPE el memorando No. GADMCE 0742 en el cual se informó que el valor total pagado a la compañía accionante en virtud del convenio de pago hasta dicha fecha asciende a \$105.352,76 y que mantiene un saldo pendiente de \$158.029,20.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

30. En sesión del pleno de la Corte Constitucional de 12 de noviembre de 2019 se realizó el sorteo de la causa No. 54-19-IS y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

¹⁰ Se adjuntó como anexo el texto íntegro del convenio de pago, sus documentos habilitantes y la resolución No. 004 de 13 de diciembre de 2019 mediante la cual el Concejo del GAD de Esmeraldas resolvió declarar emergencia institucional, administrativa y financiera en dicho órgano.

¹¹ De fjs. 346 a 348 del expediente judicial de primera instancia se desprende que la compañía se transformó de sociedad anónima a compañía limitada mediante escritura pública de 1 de mayo de 2019 celebrada ante la Notaría Décimo Segunda del cantón Quito e inscrita el 8 de agosto de 2019 ante el Registro Mercantil del mismo cantón.

¹² Efectuadas mediante transferencias bancarias de 6 de julio de 2020 y de 23 de octubre de 2020.

31. El 31 de agosto de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y, en lo principal, solicitó al GAD de Esmeraldas, a la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito y a la DPE que remitan información actualizada con relación al alegado incumplimiento. Además, requirió al fiscal provincial de Esmeraldas información respecto de la investigación iniciada contra la alcaldesa del GAD de Esmeraldas por el presunto incumplimiento de la sentencia de 17 de diciembre de 2018.
32. El 7 de septiembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito remitió el informe requerido.
33. El 8 de septiembre de 2021, el GAD de Esmeraldas¹³ y la Delegación Provincial de la DPE¹⁴ presentaron los informes solicitados. Por su parte, el 13 de septiembre de 2021, el fiscal provincial de Esmeraldas remitió la información requerida.
34. El 24 de septiembre de 2021, la compañía accionante presentó un escrito en el cual manifestó su posición acerca del incumplimiento de la sentencia constitucional.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

36. Tras relatar los antecedentes procesales, la compañía accionante señala que solicitó la ejecución de la sentencia mediante escritos presentados “[...] los días 9 de enero, 14 de marzo, 8 de abril y 9 de mayo de 2016 [sic]” ante el juez de primera instancia. Afirma que, a pesar de dichas insistencias,

[h]asta la presente fecha, únicamente se ha restituido a SEIN cuarenta y ocho mil ochocientos veinte y dos dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 48.822,73), correspondientes a los valores retenidos en la cuenta corriente de SEIN en el Banco del Pacífico por disposición del GAD ESMERALDAS, estando pendiente todavía la devolución de los valores arbitrariamente embargados por el GAD ESMERALDAS.

37. Agrega que el valor pendiente de restitución por parte del GAD de Esmeraldas corresponde a \$263.381,96 y que dicho valor ya fue transferido por el Banco del Pacífico a la cuenta del Banco Central del GAD de Esmeraldas. Además, sostiene que el GAD

¹³ Representado por la procuradora síndica, Deysi Cumandá Terán Egüez.

¹⁴ A través del delegado provincial, Carlos Obando Valencia.

ha incurrido en tal incumplimiento a pesar de que el juez de primera instancia le dispuso que cumpla con la sentencia mediante auto de 14 de mayo de 2019, el cual fue notificado al GAD de Esmeraldas el 20 de mayo de 2019. En ese sentido, concluye que desde la sentencia de primera instancia hasta la presentación de la acción de incumplimiento transcurrieron 6 meses sin que ésta se haya ejecutado en su integralidad.

- 38.** En su escrito de 24 de septiembre de 2021, la compañía accionante alega que persiste el incumplimiento de la sentencia dictada el 17 de diciembre de 2018, pues no puede afirmarse que ésta ha sido cumplida hasta que no se restituyan íntegramente los valores ordenados por el juez de primera instancia. Agrega que, si bien las partes suscribieron el convenio de pago de 9 de marzo de 2020, éste “[...] *no ha sido cumplido por el accionado y, por lo tanto, el incumplimiento de la sentencia persiste*”.
- 39.** La compañía accionante explica que en las cláusulas tercera y cuarta del convenio el GAD de Esmeraldas se obligó a realizar el pago a través de diez cuotas mensuales “[...] *el quinto día de cada mes, desde el mes de mayo de 2020 hasta el 5 de febrero de 2021. Sin embargo, estamos en el mes de septiembre de 2021 y el Municipio de Esmeraldas no ha restituido íntegramente los valores*”. Adicionalmente, alega que como el GAD de Esmeraldas únicamente ha cumplido con el pago de cuatro cuotas, “[...] *de conformidad a la cláusula sexta del Convenio de Pago, al haberse incumplido con el pago en las fechas establecidas, se produjo el vencimiento anticipado de los plazos de pago de la deuda*”. En consecuencia, afirma que

[...] no es verdad que la suscripción del Convenio de Pago acredite el cumplimiento de la sentencia como alega el Municipio de Esmeraldas. Este instrumento estableció un acuerdo sobre los plazos para la restitución de los valores embargados que debía efectuarse hasta el 5 de septiembre [sic] de 2021.

- 40.** En razón del alegado vencimiento anticipado, la compañía accionante considera que el GAD de Esmeraldas debe restituir inmediatamente la totalidad de los valores pendientes de pago, es decir \$158.029,20. En consecuencia, la compañía accionante solicita que la Corte Constitucional declare el incumplimiento de la sentencia por parte del GAD de Esmeraldas “[...] *puesto que un cumplimiento parcial no representa el cumplimiento integral de la sentencia*” y ordene la ejecución de la misma.

3.2. Fundamentos del GAD de Esmeraldas

- 41.** En su informe, el GAD de Esmeraldas señala que el 11 de marzo de 2020 la tesorera municipal remitió a la procuraduría síndica del GAD el “*CONVENIO DE PAGO ENTRE EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN ESMERALDAS Y SISTEMAS Y EQUIPOS INDUSTRIALES CIA. LTDA. SEIN*”, celebrado el 9 de marzo de 2020. Agrega que en la cláusula tercera del mismo consta lo siguiente:

RECONOCIMIENTO DE DEUDA, CONVENIO Y FORMA DE PAGO.- Con los antecedentes [sic] expuestos y en cumplimiento de la sentencia dictada por el Abg. TAPIA ZAPATA VICENTE HUMBERTO, JUEZ DE LA UNIDAD JUDICIAL DEL TRABAJO

CON SEDE EN LA PARROQUIA IÑAQUITO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA, CON No. DE PROCESO 17371-2018-02697, EL GAD ESMERALDAS, por intermedio de su Alcaldesa Ingeniera Lucia Sosa Robinzon Representante Legal de la Municipalidad acepta y reconoce expresamente como obligación de su representada GAD DE ESMERALDAS la devolución a favor de SEIN, de la suma de USD, [sic] \$ 263,381,96 (DOCIENTOS SESENTA Y TRS [sic] MIL TRECIENTOS OCHENTA Y UN DOLARES CON NOVENTA Y SEIS CENTAVOS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA) por concepto de monto de fue [sic] embargado dentro del proceso coactivo Nro. PLAN-8438000060840 [...] las partes acuerdan que este valor se pagara [sic] en diez cuotas que serán pagadas mensualmente por el valor de USD. 26,338.19 (VEINTI SEIS MIL TRECIENTOS TREITA [sic] Y OCHO DOLARES CON 19 CENTAVOS), cada una, hasta la cancelación total de la deuda.

42. A la luz de lo anterior, el GAD afirma que “[...] se evidencia el cumplimiento de la sentencia la [sic] cual se instrumentó a través del convenio de pago”. Además, señala que, como consecuencia del convenio, hasta el 1 de septiembre de 2021, el GAD ha realizado cuatro abonos que suman la cantidad de \$105.352,76 y que la directora financiera manifestó que existen cuotas vencidas debido a la pandemia y el retraso en las asignaciones presupuestarias “por parte del Gobierno Central” que se están revisando y serán retomadas. Agrega que el convenio de pago, así como las copias certificadas de los pagos realizados, también fueron remitidos a la Delegación Provincial de la DPE¹⁵.
43. El GAD de Esmeraldas adjuntó cuatro comprobantes de transferencia bancaria a favor de la compañía Sistemas y Equipos Industriales Cía. Ltda. SEIN, por el valor de \$26.338,19 cada uno.

3.3. Fundamentos del juez de primera instancia

44. El juez de primera instancia realizó un recuento de los antecedentes procesales expuestos en la sección 1.1 *supra* y adjuntó la copia certificada del cuarto cuerpo del expediente de la acción de protección No. 17371-2018-02697¹⁶.

3.4. Fundamentos de la Delegación Provincial de la DPE

45. Además de relatar los antecedentes contenidos en la sección 1.1 *supra*, la Delegación Provincial de la DPE concluye que “[...] se le hace conocer [a la jueza sustanciadora] que la sentencia se está cumpliendo por la Ing. Lucía Sosa Robinzón [sic], Alcaldesa

¹⁵ En su informe, el GAD de Esmeraldas adjunta la constancia de remisión de información a la DPE, memorandos internos firmados por la directora financiera del GAD con el detalle de los pagos realizados y los comprobantes de transferencia a través del SPI del Banco Central del Ecuador y la copia del convenio de pago referido. Además, adjunta el acta de reconocimiento de firmas No. 20201701006D00680 celebrada el 9 de marzo de 2020 ante la Notaría Sexta del Cantón Quito, respecto de las firmas de Lucía de Lourdes Sosa Robinzon en calidad de alcaldesa del GAD de Esmeraldas y Jorge Luis Orellana Arteaga en calidad de representante legal de Sistemas y Equipos Industriales Cía. Ltda. SEIN.

¹⁶ Dicho cuerpo corresponde a lo sustanciado ante el juez de primera instancia después de la remisión del expediente a la Corte Constitucional.

del Gobierno Descentralizado de Esmeraldas, en virtud del convenio firmado entre las partes”.

3.5. Información proporcionada por el fiscal provincial de Esmeraldas

46. El fiscal provincial de Esmeraldas puso en conocimiento de la Corte Constitucional que con base en el oficio del juez de instancia se inició la investigación previa identificada con el No. 170101819063493 por el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Agregó que, con base en los artículos 585 y 586 del Código Orgánico Integral Penal, “[...] *se ha solicitado el Archivo [...] al superior por lo que estamos a la espera de su respuesta o en su defecto que se eleve a consulta del Fiscal Superior*”.

4. Análisis constitucional

47. Con base en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse sobre si la sentencia dictada el 17 de diciembre de 2018 por el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la Parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, ha sido cumplida integralmente¹⁷ a la luz de la documentación remitida por las partes.
48. Esta Corte ha señalado que la ejecutoriedad de la sentencia es un componente del derecho a la tutela judicial efectiva, el cual “*se ve afectado cuando una sentencia no se ejecuta en sus propios términos o se la ejecuta de forma incompleta, defectuosa o inadecuada*”.
49. En el presente caso, el juez de primera instancia dictó sentencia el 17 de diciembre de 2018 en la que resolvió aceptar la acción de protección propuesta por la compañía accionante al identificar vulneración a las garantías del debido proceso en el procedimiento coactivo seguido en su contra por parte del GAD de Esmeraldas. En ese sentido, dispuso las siguientes medidas de reparación:

[...] a) *se deja sin efecto el auto de pago No. PLAN LAN-8438-000060840 dictado el 23 de mayo del 2018 a las 14h00 por el Juez de Coactivas con Jurisdicción en el GAD de ESMERALDAS; b) en consecuencia de lo anterior, se deja sin efecto las órdenes de retención dispuestas como consecuencia de la referida orden pago [sic] ordenando la restitución íntegra de los valores retenidos y embargados hasta la fecha de emisión de la sentencia que tengan que ver con el auto de pago referido, para lo cual OFICIESE AL BANCO DEL PACIFICO a fin de que restituya de forma inmediata los valores retenidos a la cuenta del accionante; se niega lo solicitado en el literal c) toda vez que siempre y cuando se cumpla con las garantías constitucionales del debido proceso, el GAD DE ESMERALDAS tiene la potestad necesaria para ejercer sus facultades; y , se niega la reparación integral solicitada en el numeral d) en razón de haber subsanado lo anterior (énfasis añadido).*

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 29-20-IS/20 de 01 de abril de 2020, párr. 67.

50. Al respecto, esta Corte Constitucional observa que la medida de reparación contenida en el numeral b) de la parte resolutive de la sentencia se refiere por un lado a los valores retenidos y por otro lado a los valores embargados con ocasión del proceso coactivo impugnado en la acción de protección. Del expediente judicial¹⁸ se desprende que el total de valores retenidos por parte del Banco del Pacífico con ocasión del proceso coactivo ascendía a \$312.204,64, de los cuales \$48.822,73 se mantuvieron retenidos y \$263.381,96 fueron embargados el 13 de junio de 2018 y transferidos a la cuenta del Banco Central del GAD de Esmeraldas. Conforme se desprende de la sección 1.1 *supra*, el Banco del Pacífico cumplió con lo que le correspondía en virtud de la sentencia de 17 de diciembre de 2018 al haber efectuado “*la devolución del valor bloqueado de \$48,822.73 a la cuenta corriente No. 4665369 perteneciente a la empresa SISTEMAS Y EQUIPOS INDUSTRIALES S.A. SEIN el 26-12-18, por lo que actualmente no existen valores bloqueados para el Juicio No. 8438*” (el énfasis corresponde al original).
51. Además, de lo expuesto por la compañía accionante en su demanda de acción de incumplimiento se desprende que alegó que la sentencia no se había ejecutado integralmente debido a que

Hasta la presente fecha está pendiente la devolución de los valores arbitrariamente embargados por el GAD ESMERALDAS. Según lo que certifica el Banco Pacífico mediante Oficio No. CERT-002171-JPMS-2019, el GAD Esmeraldas embargó doscientos sesenta y tres mil trescientos ochenta y un dólares de los Estados Unidos de América con 96/100 (US\$ 263.381,96) de la cuenta corriente de SEIN. Banco Pacífico transfirió dicho monto a la cuenta del GAD Esmeraldas, sin que, hasta la presente fecha, el GAD Esmeraldas lo haya restituido según ordena la sentencia (énfasis añadido).

52. De ahí que la presente acción se refiere únicamente a la alegada falta de cumplimiento por parte del GAD de Esmeraldas con relación a la devolución del valor de \$263.381,96 que fue embargado.
53. Con relación a dicha medida, esta Corte observa que el juez de primera instancia ha adoptado medidas tendientes a la ejecución de la sentencia, incluso después de la remisión del expediente a este Organismo, con base en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Tales medidas han incluido la disposición al GAD de Esmeraldas de que proceda a cumplir la sentencia, la orden de que la DPE realice el seguimiento del cumplimiento, la remisión del expediente a distintas autoridades como la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, el Banco Central y el Ministerio de Finanzas con el fin de que actúen dentro del ámbito de sus competencias frente al presunto incumplimiento.
54. Además, consta en el expediente judicial así como en la información proporcionada por el GAD de Esmeraldas, el juez de primera instancia y la Delegación Provincial de la DPE, que el 9 de marzo de 2020 el GAD de Esmeraldas y la compañía accionante suscribieron el convenio de pago No. 2020-17-01-006D.0680. En dicho convenio, el GAD de Esmeraldas se comprometió a pagar a la compañía accionante

¹⁸ Fjs. 11, 13, 16 a 24.

[...] la cantidad USD. \$263.381,96, DOSCIENTOS SESENTA Y TRES MIL TRECIENTOS OCHENTA Y UN 96/100 dólares americanos, que corresponden al valor embargado conforme el oficio No. CERT-002171-JPM-2019 del Banco del Pacífico, donde las partes acuerdan que este valor se pagará en 10 cuotas que serán pagadas mensualmente, por el valor de 26,338,19, cada una hasta la cancelación total de la deuda.

- 55.** Al respecto, esta Corte verifica que la sentencia fue emitida el 17 de diciembre de 2018, que el convenio de pago entre el GAD de Esmeraldas y la compañía accionante recién se suscribió el 9 de marzo de 2020 y que el primer pago pactado en el convenio se realizó a partir del mes de julio de 2020. En ese sentido, esta Corte considera oportuno recordar al GAD de Esmeraldas que las sentencias constitucionales son de obligatorio e inmediato cumplimiento.
- 56.** Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte no puede desconocer la existencia del referido convenio de pago, en virtud del cual las partes han acordado que la medida dispuesta en sentencia, que se encontraba pendiente de cumplimiento, sea cumplida de forma progresiva. Al respecto, es preciso tener presente que esta Corte ha reconocido la posibilidad de que se satisfagan medidas “a pesar de no estar determinadas expresamente en la parte resolutive de la decisión, siempre que guarden relación directa con el caso y que sean actos conducentes para el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia que se alega incumplida”¹⁹.
- 57.** Si bien es cierto que la compañía accionante alegó ante el juez de primera instancia que hasta el 22 de junio de 2020 el GAD de Esmeraldas aún no había cumplido con las obligaciones del convenio, también se constata que el 9 de marzo de 2020, las partes suscribieron el convenio de pago ya mencionado. También se verifica que, de acuerdo con la información presentada por el GAD de Esmeraldas ante esta Corte, hasta el 1 de septiembre de 2021 el GAD ha cumplido con el pago de un valor total de \$105.352.76 a favor de la compañía accionante. Este valor ha sido pagado a través de las transferencias bancarias de fechas 6 de julio de 2020, 22 de octubre de 2020, 3 de marzo de 2021 y 6 de julio de 2021. En consecuencia, el valor de \$158.029,20 se encuentra todavía pendiente de pago por parte del GAD de Esmeraldas.
- 58.** Por otro lado, en atención a lo alegado por la compañía accionante en su escrito de 24 de septiembre de 2021, se verifica que la cláusula sexta del convenio establece como causal de vencimiento anticipado de los plazos pactados “[el i]ncumplimiento en el pago total de cualquiera de las cuotas de capital en las fechas establecidas en este instrumento”. Ahora bien, a esta Corte Constitucional no le compete la interpretación o la ejecución del contenido del convenio de pago suscrito entre ellas en el marco de su autonomía de la voluntad, sino la verificación del cumplimiento de las medidas ordenadas en la sentencia constitucional. En ese sentido, es preciso destacar que la cláusula novena del referido convenio establece la legislación aplicable para la aplicación, interpretación y ejecución del mismo, por lo que se deja a salvo la vía acordada por las partes para solventar las alegaciones relacionadas con el

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 16-17-IS/20 de 15 de enero de 2020, párr. 58.

incumplimiento de los términos específicos del convenio, que instrumentan la forma de cumplimiento de la sentencia constitucional.

- 59.** Toda vez que la medida dispuesta en sentencia se encuentra en proceso de ejecución, mas no ha sido todavía cumplida en su integralidad, se dispone al GAD de Esmeraldas implementar todas las medidas necesarias para cumplir integralmente con la sentencia de 17 de diciembre de 2018.

5. Decisión

- 60.** En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento No. 54-19-IS.
- 2. Disponer** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas que cumpla de forma integral con la restitución de los valores dispuestos por el juez de la Unidad Judicial del Trabajo con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito. Tras la notificación de la presente sentencia, el GAD de Esmeraldas deberá informar a esta Corte documentadamente sobre el cumplimiento de la presente sentencia de forma mensual, dentro de la primera quincena de cada mes, hasta su cumplimiento integral.
- 3. Recordar** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Esmeraldas que de acuerdo con el artículo 86 numeral 4, el incumplimiento de sentencias constitucionales puede acarrear la destitución del cargo de los servidores públicos responsables, así como las responsabilidades civiles o penales que correspondan.
- 4. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

- 61.** Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 29 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL