

Quito, D.M., 11 de septiembre de 2025

CASO 49-22-AN

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

SENTENCIA 49-22-AN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento planteada por Edgar Ramírez Santacruz, en calidad de liquidador de Proinco Sociedad Financiera S.A. en liquidación. Este Organismo observa que no se configuró el requisito de reclamo previo en relación con los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F. Por otra parte, la Corte concluye que el artículo 312 del Código Orgánico Monetario y Financiero no contiene una obligación clara.

1. Antecedentes

1. El 16 de agosto de 2022, Edgar Ramírez Santacruz, en calidad de liquidador de Proinco Sociedad Financiera S.A. en liquidación (“**accionante**”) presentó una acción por incumplimiento en contra de la Corporación Financiera Nacional B.P (“**CFN**”) o (“**Corporación**”). El accionante exige el cumplimiento de lo dispuesto en el cuarto inciso del artículo 312 del Código Orgánico Monetario y Financiero (“**COMF**”) y los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F emanada por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.
2. El 11 de noviembre de 2022, el Tribunal de Sala de Admisión, en voto de mayoría,¹ admitió a trámite la causa y dispuso que la CFN, la Procuraduría General del Estado, y la Superintendencia de Bancos presenten informes de descargo respecto de la presente acción.
3. El 16 de diciembre de 2022, la CFN y la Superintendencia de Bancos presentaron sus informes de descargo.
4. A pesar de haber sido debidamente notificada, la Procuraduría General del Estado no cumplió con el requerimiento de la jueza Alejandra Cárdenas Reyes (“**jueza sustanciadora**”).

¹ Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, que formuló un voto salvado.

5. El 13 de junio de 2025, de conformidad con el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa. Asimismo, notificó a las partes procesales y convocó a audiencia, la que fue llevada a cabo el 4 de julio del mismo año.
6. El 8 de julio de 2025, la CFN ingresó documentación relacionada con el presunto cumplimiento de la causa. Posteriormente, el 14 de julio de 2025, la Superintendencia de Bancos remitió a este Organismo copias certificadas de las resoluciones sancionatorias emitidas en contra de la CFN, relacionadas con la constitución del fideicomiso mercantil.
7. La jueza Alejandra Cárdenas Reyes presentó el respectivo proyecto de sentencia, mismo que fue tratado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 7 de agosto de 2025. Al no haber obtenido la mayoría necesaria para su aprobación, el caso fue sorteado y la sustanciación le correspondió al juez constitucional José Luis Terán Suárez, quien avocó conocimiento el 29 de agosto de 2025.
8. El 3 de septiembre de 2025, la CFN presentó un escrito en el que adjunta la escritura pública de constitución de fideicomiso y sostiene que se ha dado cumplimiento a la presunta obligación.

2. Competencia

9. De conformidad con los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución y artículos 52 al 57 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento.

3. Normas cuyo cumplimiento se demanda

10. El accionante, en su demanda, reclama el cumplimiento del cuarto inciso del artículo 312 del COMF y los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F. Las normas cuyo cumplimiento se exige determinan lo siguiente:

3.1. Artículo 312, inciso cuarto del Código Orgánico Monetario y Financiero

Los activos, pasivos, patrimonio y otras obligaciones que no pudieren ser liquidados de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, serán transferidos a un fideicomiso cuyo fiduciario será la Corporación Financiera Nacional B.P. o la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias, el primero para la banca privada y pública; y, el segundo para la economía popular y solidaria, con el objeto de enajenar los remanentes y pagar a los acreedores de la entidad en liquidación de acuerdo al orden de prelación establecido en este Código.

3.2. Artículo 5 de la Resolución 493-2018-F emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera

Administrador del fideicomiso mercantil. – [...] El fideicomiso será constituido contando como fiduciario la Corporación Financiera Nacional B.P. para la banca pública y privada, y la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias, para la economía popular y solidaria. El honorario y la forma de pago de los valores correspondientes a la remuneración del administrador fiduciario, se establecerán en el respectivo contrato de constitución del fideicomiso de administración suscrito por las partes, observando lo establecido en el artículo 12 de la presente resolución.

3.3. Artículo 12 de la Resolución 493-2018-F emitida por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera

Liquidación del fideicomiso. – El fiduciario tendrá hasta dos (2) años, contados desde la respectiva transferencia al fideicomiso, para enajenar los activos y pagar los pasivos de acuerdo a las instrucciones del constituyente establecidas en el contrato del fideicomiso. Concluido este plazo, el fideicomiso se liquidará y cualquier reclamo que se produjere será conocido y resuelto por los jueces y bajo el procedimiento de la justicia ordinaria. En caso de que la enajenación y/o recuperación total de activos y el pago de los pasivos se realice en plazo menor al señalado, el fideicomiso podrá liquidarse anticipadamente.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

- 11.** El accionante solicita que se dé cumplimiento con lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 312 del COMF, y los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Pretende que la CFN “[comience] con el proceso de administración del fideicomiso creado por el liquidador, para que se haga cargo de su dirección tal como lo manda el Código Orgánico Monetario y Financiero”. Para sustentar su pedido, el accionante narra los siguientes hechos:
- 12.** Entre abril y septiembre de 2021, se registraron diversas comunicaciones entre la CFN y la Superintendencia de Bancos, en relación con la constitución del fideicomiso previsto en el artículo 312 del COMF y la resolución 493-2018-F.
- 13.** El 12 de abril de 2021, ingresó, en calidad de reclamo previo, el oficio PROINCOLIQ-PSFSAEL-ER-99-2021, mediante el cual solicitó a la CFN el cumplimiento de la disposición transitoria primera de la resolución 493-2018-F y del artículo 312 del COMF. Solicitó a la CFN la designación de un delegado de la gerencia para coordinar las acciones necesarias en cumplimiento de lo dispuesto en la normativa aplicable.

14. El 18 de junio de 2021, se requirió a la CFN la realización de una reunión de trabajo para establecer un cronograma que permitiera cumplir con los plazos establecidos por la resolución mencionada.
15. El 13 de julio de 2021, la Superintendencia de Bancos, a través del intendente nacional jurídico, solicitó nuevamente a la CFN el cumplimiento del artículo 312 del COMF en los plazos fijados por la resolución 493-2018-F. Sin embargo, el 16 de julio de 2021, la CFN, mediante el oficio CFN-B.P.-GG-2021-0228-OF, se negó a constituir el fideicomiso.
16. El 23 de julio de 2021, la Superintendencia de Bancos reiteró la solicitud de cumplimiento de la normativa en el artículo 312 del COMF.
17. A su vez, el 10 de septiembre de 2021, la CFN emitió el memorando CFN-B.P.-SOAF-2021-0345M, en el que justificó su negativa a constituir el fideicomiso y se refirió a la insuficiencia de recursos y los riesgos legales que implicaría su constitución.
18. Finalmente, el 24 de septiembre de 2021, la Superintendencia de Bancos, mediante el oficio SB-DS-2021-0507-O, reafirmó la obligación legal de la CFN de constituir el fideicomiso conforme a lo establecido en el artículo 312 del COMF y la resolución 493-2018-F.

4.2. Posición de la CFN

19. La CFN argumenta que existen aspectos de forma y fondo que tornan en ilegítima la acción por incumplimiento presentada en su contra.
20. En primer lugar, como objeción formal, señala que el accionante, previo a presentar la acción por incumplimiento, presentó una acción de protección que fue negada en primera y segunda instancia dentro del proceso 17250-2021-00206. Además, promovió una demanda en un proceso contencioso administrativo que aún se encuentra pendiente de resolución.² Por ello, la CFN sostiene que la demanda incumple lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 55 de la LOGJCC.

² Dentro del proceso 09802-2024-01416, la CFN impugna a través de una acción subjetiva ante el Tribunal Contencioso Administrativo la resolución SB-IRG-2024-261 de 19 de abril de 2024, que impuso a la CFN la multa de \$170.621,93 y las medidas correctivas para subsanar el incumplimiento. Asimismo, la CFN impugna la resolución SB-INJ-2024-2024-02103 de 9 de septiembre de 2024, que rechaza el recurso de apelación presentado por la CFN. El día 27 de agosto de 2025, se llevó a cabo la audiencia preliminar en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil.

21. En cuanto al fondo del asunto, la CFN sostiene que la obligación presuntamente incumplida, contenida en el artículo 312 del COMF, es de carácter facultativo y no dispositivo. Argumenta que el uso del verbo “podrá” en dicha norma revela que se trata de una atribución del liquidador, no de un mandato para la CFN.
22. Asimismo, la CFN enfatiza que la constitución del fideicomiso recae sobre el propio accionante, que “no ha brindado la documentación e información pertinente y no puede exigirle [a CFN] el cumplimiento pues, aquel nace la de inobservancia de sus propias funciones como liquidador”.
23. También sostiene que, si los accionantes consideraban que se estaría incumpliendo una norma de rango infra constitucional, debió presentar una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo, por lo que estarían “usando de forma subsidiaria la garantía jurisdiccional y de forma abusiva”.
24. En virtud de lo expuesto, solicita a la Corte que desestime la demanda propuesta por el accionante.
25. Mediante escrito del 3 de septiembre de 2025, la CFN sostiene que ha dado cumplimiento a la presunta obligación y adjunta los documentos que demuestran que se ha constituido el fideicomiso mercantil de administración.

4.3. Argumentos de la Superintendencia de Bancos

26. En lo medular, la Superintendencia de Bancos realiza un recuento del proceso de liquidación de Proinco Sociedad Financiera S.A. e indica que, en cuanto a la gestión del liquidador, su actividad concluiría una vez constituido el fideicomiso mercantil de la compañía en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 312 del COMF.
27. En ese contexto, detalló las acciones emprendidas para, en su juicio, garantizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el artículo 312 del COMF. Así, enfatiza que desde 2021, ha requerido en varias ocasiones a la CFN la constitución del fideicomiso, sin obtener una respuesta favorable.
28. Finalmente, informa que solicitó un pronunciamiento a la Procuraduría General del Estado sobre la obligatoriedad de constituir el fideicomiso en caso de inviabilidad económica. En su respuesta, la Procuraduría General del Estado concluyó que la constitución del fideicomiso es un mandato legal, sin embargo, su ejecución debe considerar criterios de viabilidad técnica y económica.

5. Reclamo previo

- 29.** Conforme a la Constitución y la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, así como, el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias. En este sentido, esta acción procede cuando (i) existe un reclamo previo hecho a quien debe satisfacer dicha obligación; y (ii) la norma, sentencia o decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.³
- 30.** El artículo 54 de la LOGJCC dispone que “[c]on el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento”.
- 31.** Respecto al reclamo previo, en la sentencia 3-11-AN/19, esta Corte señaló que:

En el marco de una acción por incumplimiento, para que la Corte Constitucional tenga por ciertos los hechos alegados resulta indispensable que dentro del proceso exista prueba suficiente de que el hecho ocurrió. De ahí que, **respecto de la acción por incumplimiento, la LOGJCC exige presentar una prueba del reclamo previo, no sólo como una formalidad sino como un requisito para que tal incumplimiento se configure**. De hecho, la demostración de este hecho es un requisito que corresponde a la esencia de la acción en cuestión. Más aún, la razón de ser del requisito de "prueba del reclamo previo" implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido (énfasis añadido).⁴

- 32.** De igual manera, esta Corte ha señalado que el reclamo previo es un requisito esencial de este tipo de acciones y que la falta de cumplimiento de este requisito impide que la Corte Constitucional cumpla con su tarea de resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento.⁵
- 33.** En consecuencia, el requisito del reclamo previo no es una mera formalidad, sino que constituye un presupuesto para que se configure el incumplimiento de la norma, pues:

³ CRE, artículos 436 (5) y 93; LOGJCC, artículos 52 y 54; CCE, sentencia 001-12-SAN-CC, caso 0068-10-AN; sentencia 69-16-AN/21, 17 de marzo de 2021, párr. 18.

⁴ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 21.

⁵ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 21.

[...] su razón de ser es permitir a la autoridad informarse sobre el asunto conceder a quien tiene que satisfacer la obligación, la oportunidad de subsanar el incumplimiento y tomar acciones para cumplir lo requerido, y solo en el evento que el incumplimiento persista o transcurra el tiempo previsto en la ley sin contestación, procede la presentación de una acción por incumplimiento.⁶

34. Es decir, el reclamo previo como tal se reviste de importancia dado que es el mecanismo, previo a la presentación de una acción por incumplimiento, para que, quien debe satisfacer la obligación, lo haga sin necesidad de que se active la garantía jurisdiccional. En este sentido, el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento.⁷
35. Es así como el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes requisitos: **i)** Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación; **ii)** Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige; **iii)** Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y, **iv)** Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.
36. Estos requisitos, desarrollados de manera implícita a través de la jurisprudencia de esta Corte,⁸ adquieren especial relevancia dado que, si no existe correlación entre el contenido del reclamo previo y el contenido de la acción por incumplimiento, no le posibilita, a quien debe satisfacer la obligación, hacerlo sin que se active este tipo de garantía jurisdiccional. En tal sentido, de no existir dicha correlación, no se configuraría como tal el reclamo previo.
37. El requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos. El primero correspondiente a un análisis formal, en la que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento. Dicha verificación se da en fase de admisión de la garantía jurisdiccional (primera fase de verificación). El segundo corresponde a una verificación del reclamo previo como un

⁶ CCE, sentencia 69-16-AN/21, 17 de marzo de 2021, párr. 28. CCE, sentencia 8-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 57.

⁷ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 27; sentencia 41-11-AN/19, 2 de octubre de 2019, párr. 34; sentencia 11-15-AN/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 19 y 21.

⁸ La Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha señalado que, si no existe, en el reclamo previo, una alusión expresa a la obligación que se exige el cumplimiento, no se configura como tal el requisito, razón por la cual “el Pleno de la Corte no puede pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”. CCE, sentencias 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019; 08-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019; 41-11-AN/19, 2 de octubre de 2019; 11-15-AN/21, 19 de mayo de 2021; y, 57-17-AN/21, 8 de septiembre de 2021.

requisito sustancial en la que se analiza el contenido del mismo. Esta verificación se la hace en la fase de sustanciación de la acción, es decir, una segunda fase de verificación.

38. En el caso concreto, esta Corte observa que la presente acción fue admitida a trámite mediante auto de 11 de noviembre de 2022. Mediante este auto de mayoría, la Corte Constitucional realizó la primera fase de verificación.⁹
39. Por otra parte, en la segunda fase de verificación, se analizará si los documentos que se adjuntan como reclamo previo, cumplen con los requisitos establecidos en la ley.
40. Del expediente constitucional se advierte que el accionante adjuntó a su demanda el oficio PROINCOLIQ-PSFSAEL-ER-99-2021 de 12 de abril de 2021, y el oficio LIQ-PSFSAEL-ER-179 de 18 de junio de 2021, en los que solicitó a la CFN que dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 312 del COMF. Es decir, que se constituya el fideicomiso mercantil de administración de los activos y pasivos de la compañía en liquidación.
41. En el escrito de 12 de abril de 2022, el accionante solicita la constitución del fideicomiso mercantil de administración, en virtud de lo establecido en el inciso cuarto del artículo 312 del COMF y de la disposición transitoria primera de la Resolución 493-2018-F “en coordinación con esta liquidación, toda vez que no es posible continuar con el proceso liquidatorio (sic) de Proinco Sociedad Financiera S.A. en Liquidación [...]”.
42. Por otro lado, en el escrito de 18 de junio de 2021, el accionante solicitó “una reunión de trabajo con el fin de trazar un cronograma de trabajo con el fin de cumplir con los tiempos establecidos por la norma citada”, “en cumplimiento al inciso cuarto, quinto, sexto, séptimo del artículo 312 del Código Orgánico Monetario Financiero en el plazo previsto en la resolución 493-2018-F del 28 de diciembre de 2018”.

5.1. Sobre el reclamo previo respecto del inciso cuarto del artículo 312 del COMF

43. En lo referente al requisito **i)** ha sido cumplido dado que el reclamo fue dirigido en contra de la entidad a la cual se exige el cumplimiento de la obligación demandada, es decir, la Corporación Financiera Nacional.

⁹ La Corte Constitucional ha establecido en la sentencia 46-18-AN que existen dos fases de verificación del reclamo previo, una en la fase de admisión, que es formal y otra en la fase de sustanciación, en la que se revisa de forma estricta el cumplimiento de los requisitos para que se configure el reclamo previo. CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 25.

44. En lo referente al requisito **ii)** Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige, esta Corte advierte que el accionante exigió de manera expresa el cumplimiento de la presunta obligación contenida en el inciso cuarto del artículo 312 del COMF. En ese sentido, al ser la norma citada en el escrito de reclamo previo y al exigir a la institución su cumplimiento, se entienden por cumplidos los requisitos **ii)** y **iv)**.¹⁰
45. Finalmente, se entiende como cumplido el requisito **iii)**. Tanto en la demanda de acción por incumplimiento como en el reclamo previo, el accionante requiere de la CFN que cumpla con la presunta obligación contenida en el inciso cuarto del artículo 312 del COMF.

5.2. Reclamo previo de los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F

46. En los escritos que se adjuntan como reclamo previo, es decir, los oficios PROINCOLIQ-PSFSAEL-ER-99-2021 y LIQ-PSFSAEL-ER-179, dirigidos a la CFN, El requisito **i)** se considera cumplido ya que el reclamo fue dirigido a la institución que debe dar cumplimiento a la presunta obligación.
47. Sin embargo, en dichos oficios, no se señalan los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F, por lo que los requisitos **ii)** y **iv)** no fueron cumplidos, pues el accionante no exige el cumplimiento de las presuntas obligaciones.
48. En relación con el requisito **iii)**, que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento, esta Corte nota que no se invocaron los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F. En virtud de que no existe correlación entre lo reclamado en los escritos que se adjuntan como reclamo previo y las obligaciones que se invocan en la acción por incumplimiento, el requisito no ha sido cumplido.
49. Al no señalarse de forma expresa las presuntas obligaciones contenidas en los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F y al no existir una correlación, es decir, que el contenido del reclamo previo sea el mismo que el de la demanda de acción por incumplimiento, no se configura el requisito del artículo 54 de la LOGJCC en relación con los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F.

¹⁰ La Corte Constitucional estableció que el reclamo previo debe contener una identificación clara de las normas que se reclaman y se debe solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa. CCE, sentencia 18-22-AN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 28.

50. En virtud de que el accionante ha cumplido con el reclamo previo, exclusivamente con la presunta obligación contenida en el inciso cuarto del artículo 312 del COMF, este Organismo continuará con el análisis.

6. Formulación y planteamiento de los problemas jurídicos

51. Con la finalidad de resolver la presente acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, en primer lugar, si el artículo 312 del COMF contiene una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una obligación positiva o negativa.¹¹ En esa línea, corresponde resolver el siguiente problema jurídico: **¿El inciso cuarto del artículo 312 del COMF contiene una obligación de hacer o no hacer?**
52. Verificada la existencia de obligaciones de hacer y de no hacer, corresponde verificar si estas son claras, expresas y exigibles, sin que exista un orden específico para el análisis de estas tres características. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables es expresa si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos; y, es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse. En ese sentido, corresponde resolver el siguiente problema jurídico: **¿La obligación contenida en el artículo 312 del COMF cuyo cumplimiento se demanda, contienen una obligación clara, expresa y exigible?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

- 7.1. **¿El inciso cuarto del artículo 312 del COMF contiene una obligación de hacer o no hacer?**
53. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: **i)** el obligado a ejecutar, **ii)** el contenido de la obligación; y, **iii)** el titular del derecho.
54. Con respecto a el requisito **i)** el sujeto obligado es tanto el liquidador de la entidad financiera en liquidación como la CFN, del requisito **ii)**, correspondiente al contenido

¹¹ CCE, sentencia 38-12-AN/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 34.

de la obligación, ya que esta consiste en la transferencia de los activos, pasivos, patrimonio y otras obligaciones no liquidados a un fideicomiso.

55. Finalmente, este Organismo observa que también se cumple el requisito **iii).** En este caso, los acreedores de la entidad financiera en liquidación son los beneficiarios directos de la obligación, pues el inciso cuarto del artículo 312 establece que el fideicomiso tiene como finalidad enajenar los remanentes y pagar a los acreedores en el orden de prelación correspondiente.
56. Se observa que las normas contienen una obligación de hacer, por lo tanto, corresponde continuar con la resolución del siguiente problema jurídico.

7.2 ¿La obligación contenida en el artículo 312 del COMF cuyo cumplimiento se demanda, contienen una obligación clara, expresa y exigible?

57. Una vez se determina la existencia de una obligación de hacer, corresponde verificar si esta es clara, expresa y exigible. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables;¹² es expresa si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos;¹³ y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse.¹⁴
58. La Corte ha precisado que el criterio de claridad supone que la obligación y sus elementos tengan un significado evidente y directo, sin dar lugar a discusiones argumentativas complejas que, por su naturaleza, exceden la naturaleza sumaria de este mecanismo constitucional (acción por incumplimiento) y deben resolverse en otras vías jurisdiccionales.
59. En el presente caso, la supuesta obligación de constituir un fideicomiso con base en el artículo 312 del Código Orgánico Monetario y Financiero no es clara en el contexto de la acción por incumplimiento, pues entraña un problema de interpretación normativa, puesto que, para determinar el objeto de la obligación, esto es, la transferencia de activos, pasivos, patrimonio y otras obligaciones que no pudieren ser liquidados a un fideicomiso mercantil, así como la posterior enajenación y pago a los acreedores, se requiere acudir a interpretaciones extensivas que delimiten su alcance y los mecanismos de ejecución. Además, la propia disposición normativa remite a otros

¹²Además, la obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificarlas. VER CCE, sentencias 23-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 33; y, 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019.

¹³ CCE, sentencia 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 38.

¹⁴ CCE, sentencia 11-14-AN/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 37.

incisos del artículo 312 y a otras normas del COMF para precisar su contenido, lo cual evidencia que no se trata de una obligación clara.

60. Conforme lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corte, cuestiones de este carácter “no pueden ser resueltas en una vía procesal constitucional tan sumaria como la acción por incumplimiento”.¹⁵
61. En consecuencia, corresponde que se tramite por otras vías, máxime cuando, como ocurre en este caso, se encuentra pendiente un proceso contencioso administrativo para resolver la controversia. Ahora bien, cabe precisar que la falta de claridad no implica que la obligación no exista ni que las personas carezcan del derecho a reclamar su cumplimiento; únicamente significa que no resulta exigible por la vía de la acción por incumplimiento.

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 por incumplimiento **49-22-AN**.
2. Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de septiembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹⁵ CCE, sentencia 20-15-AN/21 y acumulados, 7 de abril de 2021, párr. 30; y, sentencia 2-17-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 57.

SENTENCIA 49-22-AN/25

VOTO SALVADO

Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presentamos nuestro voto salvado respecto de la decisión adoptada en la sentencia 49-22-AN/25, aprobada en la sesión de Pleno de 11 de septiembre de 2025.
2. Edgar Ramírez Santacruz, en calidad de liquidador de Proinco Sociedad Financiera S.A. en liquidación (“**accionante**”) presentó una acción por incumplimiento en contra de la Corporación Financiera Nacional B.P (“**CFN**” o “**Corporación**”). El accionante exigió el cumplimiento de lo dispuesto en el cuarto inciso del artículo 312 del Código Orgánico Monetario y Financiero (“**COMF**”) y los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F emanada por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (“**resolución**”).
3. En esta decisión, la Corte Constitucional desestimó la acción por incumplimiento del accionante, pues consideró, por una parte, que se incumplió el reclamo previo de los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F; por otra, afirmó que la obligación contenida en el cuarto inciso del artículo 312 del COMF, pese a implicar una obligación de hacer, esta no era clara.
4. Al respecto, discrepamos con las apreciaciones de la decisión de mayoría. Para ello, fundamentaremos nuestro razonamiento en dos puntos: **i)** el cumplimiento del reclamo previo de los artículos 5 y 12 contenidos en la resolución 493-2018-F; y **ii)** la existencia de una obligación clara, expresa y exigible en el cuarto inciso del artículo 312 del COMF.
 - i) Del reclamo previo en los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F**
5. De conformidad con el artículo 54 de la LOGJCC y la jurisprudencia de la Corte,¹ el reclamo previo en la fase de sustanciación debe cumplir con cuatro requisitos.²

¹ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 25.

² **i)** se encuentre dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación; **ii)** contenga la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige; **iii)** que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y **iv)** que se haya solicitado

6. En la decisión de mayoría se concluyó que los requisitos ii) a iv) fueron incumplidos, toda vez que “pues el accionante no exig[ió] el cumplimiento” de las obligaciones contenidas en “los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F”.³ El voto de mayoría consideró que las obligaciones debieron exigirse de manera expresa. Sin embargo, observamos que el reclamo previo sí fue cumplido, conforme lo exponemos a continuación.
7. Como se indicó en el párrafo 44 de la sentencia, el accionante identificó de manera expresa la referencia al cuarto inciso del artículo 312 del COMF como norma cuyo cumplimiento se exige, el objeto de la solicitud –esto es, la constitución del fideicomiso mercantil. Aquella obligación también se encuentra regulada de forma complementaria en los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F. Estas disposiciones forman parte del mismo marco normativo en tanto desarrollan los lineamientos operativos y establecen los plazos necesarios para la ejecución del mandato previsto en el artículo 312 del COMF.
8. En particular, el artículo 5 de la resolución establece la obligación de designar a un administrador fiduciario, lo cual constituye un requisito operativo indispensable para la constitución del fideicomiso. Por su parte, el artículo 12 fija los plazos para su constitución y liquidación, e incluso remite expresamente a lo dispuesto en el artículo 5, lo que evidencia la interdependencia normativa entre ambas disposiciones.
9. Por tanto, aunque los artículos 5 y 12 no fueron citados de manera textual en el reclamo, su contenido guarda relación directa y necesaria con la obligación exigida, lo cual permite sostener que, en la causa, fueron parte del requerimiento del accionante. De esta manera, se acredita también el cumplimiento del tercer requisito del reclamo previo, pues las obligaciones identificadas en él son las mismas que fueron invocadas en la demanda. En consecuencia, bajo una interpretación sistemática y finalista del reclamo, y considerando el principio *pro actione*,⁴ consideramos que el voto de mayoría debió privilegiar el análisis de fondo sobre los formalismos procesales excesivos. Este principio, orientado a garantizar el acceso efectivo a la justicia, impone que ante una duda razonable sobre el cumplimiento estricto requisitos formales, se opte por una interpretación favorable a la

el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa. Ver, CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

³ Ver párrafos 46 a 50 de la sentencia de mayoría.

⁴ Sobre este principio, la Corte ha indicado que el principio *pro actione* deriva del derecho a la tutela judicial efectiva y que se debe entender “como criterio hermenéutico de los requisitos para el acceso a la jurisdicción [que] excluye aquellas interpretaciones excesivamente restrictivas, formalistas o desproporcionadas en relación con los fines que la causa legal preserva y los intereses que sacrifica”. CCE, sentencia 946-19-EP/21, 24 de marzo de 2021, párr. 45.



admisibilidad de una pretensión jurídicamente fundada. En atención de lo anterior, y en deber de facilitar el ejercicio pleno de los derechos procesales en este caso, consideramos que el accionante satisfizo los requisitos **ii), iii) y iv)** del reclamo previo.

ii) De la obligación contenida en el cuarto inciso del artículo 312 del COMF

- 10.** La jurisprudencia⁵ de este Organismo ha indicado que, verificada la existencia de una obligación de hacer o no hacer, corresponde comprobar si estas son claras, expresas y exigibles. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables;⁶ es expresa si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos;⁷ y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse.⁸
- 11.** Aunque la sentencia desestimó la demanda únicamente por el incumplimiento del requisito de claridad,⁹ es importante pronunciarnos respecto de cómo la obligación contenida en el cuarto inciso del artículo 312 del COMF cumple con los parámetros indicados en el párrafo precedente. Ello en razón de que, conforme el escrito de 3 de septiembre del presente año, la propia CFN indicó haber cumplido con el “trámite para la constitución del fideicomiso mercantil de administración de los activos, pasivos y patrimonio de la compañía Proinco Sociedad Financiera S.A. en liquidación”.¹⁰
- 12.** La sentencia de mayoría afirmó que la obligación de constituir un fideicomiso con base en la norma antes indicada no es clara, “pues entraña un problema de interpretación normativa”. En criterio del voto de mayoría, “se requiere acudir a interpretaciones extensivas”, además que la norma “remite a otros incisos del artículo 312, y a otras normas del COMF para precisar su contenido”.¹¹

⁵ Esta Corte ha señalado que la obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: i) el obligado a ejecutar, ii) el contenido de la obligación; y iii) el titular del derecho. Ver, CCE, sentencia 38-12-AN/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 34; y sentencia 38-15-AN/21, 9 de junio de 2021, párr. 25.

⁶ Además, la obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificarlas. Ver CCE, sentencias 23-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 33; y 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019.

⁷ CCE, sentencia 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 38.

⁸ CCE, sentencia 11-14-AN/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 37.

⁹ Ver párr. 57 a 61 del voto de mayoría.

¹⁰ Para mayor referencia, remitirse al [escrito de la CFN](#).

¹¹ Ver párrafo 59 del fallo de mayoría.

- 13.** Consideramos que aquello es formalista e impreciso, y que la obligación contenida en el cuarto inciso del artículo 312 del COMF sí es clara. En nuestra opinión, tanto el COMF como la resolución definen con precisión el contenido, alcance y sujetos obligados. En nuestro entender, la constitución del fideicomiso requiere de la actuación conjunta de la CFN y del liquidador. El liquidador, como constituyente, debe transferir los activos y pasivos que no pudieron ser liquidados; mientras que la CFN ha reconocido su rol operativo en este proceso,¹² lo cual corrobora que no existe incertidumbre respecto de su obligación normativa. En consecuencia, el contenido de la obligación es entendible y su contenido evidente, permitiendo identificar sin dificultad de alcance de lo reclamado.
- 14.** Asimismo, advertimos que la obligación es **expresa**. De los artículos impugnados podemos observar que estos ordenan sin lugar a interpretaciones extensivas o inferencias indirectas,¹³ que la CFN sea partícipe activa en la materialización del fideicomiso. De modo que, ninguna de las dos normas presenta ambigüedad en cuanto al rol y deber de la CFN ni requiere de inferencias indirectas para determinar su participación obligatoria en la constitución del fideicomiso.
- 15.** Finalmente, a nuestro juicio es claro que la obligación también es **exigible**. Conforme al artículo 312 del COMF, la constitución del fideicomiso procede cuanto existen “activos, pasivos patrimonio y otras obligaciones que no pudieren ser liquidados”. De modo que, primero, el liquidador se encuentra en obligación de identificar el patrimonio que no pudo ser liquidado para poder realizar la transferencia al fideicomiso. Del expediente constatamos que esta condición fue satisfecha. Mediante oficio fechado de 8 de junio de 2021, el liquidador emitió a la CFN un detalle de los activos y pasivos no liquidados de PROINCO.¹⁴ Posteriormente, la CFN reconoció haber recibido y analizado dicha información mediante memorando CFN-B.P.-GEFI-2021-0128-M de 30 de junio de 2021,¹⁵ en el que evaluó tanto los activos como las acreencias en contra de la compañía. Esto evidencia que el presupuesto normativo para activar la obligación ya se encontraba cumplido al momento de interponerse la acción.

¹² Conforme el párrafo 25 de la sentencia de mayoría, se advierte que la CFN cumplió con la obligación de constituir el fideicomiso y adjuntó los documentos que evidencian su afirmación. Asimismo, de su escrito presentado el 16 de diciembre de 2022 y de los argumentos vertidos en audiencia, observamos que la CFN afirmó que **de haber cumplido con los requisitos** y si la información hubiese sido viable desde el punto de vista técnico, financiero, fiduciario y legal, **el fideicomiso se habría constituido de inmediato**.

¹³ Para que se cumpla el requisito de que la obligación sea expresa, su contenido tampoco debe ser implícito ni producto de una inferencia indirecta. Ver CCE, sentencia 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 43.

¹⁴ Expediente constitucional, foja 19.

¹⁵ Expediente constitucional, foja 5.



16. En conclusión, estamos en desacuerdo con la decisión de mayoría, en cuanto consideramos que: **i)** se cumplió el reclamo previo respecto de los artículos 5 y 12 de la resolución 493-2018-F; y **ii)** el inciso cuarto del artículo 312 del COMF, en el presente caso, contiene una obligación clara, expresa y exigible susceptible de ser exigida mediante la acción por incumplimiento.

Karla Andrade Quevedo

JUEZA CONSTITUCIONAL

Alejandra Cárdenas Reyes

JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 49-22-AN, fue presentado en Secretaría General el 12 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico a las 15:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL