



Quito D.M, 10 NOV 2011

Oficio No. 04657

Señor economista
Santiago León Abad
**DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO
NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR**
Ciudad-

Señor Director General:

Me refiero a su oficio No. DGN-DNJA-DP-OF-(i)-2681 de 28 de septiembre de 2011, ingresado a la Procuraduría General del Estado el 29 de septiembre del presente año, por el que consulta lo siguiente:

“¿En el caso de que una institución pública no posea, ni aún efectuando una reforma presupuestaria, los valores pecuniarios suficientes para atender un mandamiento de ejecución judicial, sin perjudicar a terceros o afectar gravemente el cumplimiento de la propia labor institucional, ¿es jurídicamente procedente que la entidad proceda con la dimisión de bienes cuya naturaleza lo permita?”

El informe jurídico que se ha acompañado a la consulta, contenido en oficio DNJA-DP.OF-(i)-1088 de 27 de septiembre de 2011, manifiesta que en procesos ordinarios o en acciones constitucionales, se conceden plazos cortos para satisfacer obligaciones pecuniarias, cuyo incumplimiento puede llegar a sancionarse con la destitución de las autoridades, según el numeral 4 del artículo 22 del Código Orgánico de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Cita entre otras normas, los artículos 39 de la Ley de Modernización del Estado y 23 de su Reglamento General, y los artículos 118 y 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que regulan el cumplimiento de sentencias contra el Estado; y, argumenta que ante una sentencia judicial pasada por autoridad de cosa juzgada que ordena al Estado ecuatoriano, por intermedio de cualquiera de sus instituciones, el pago de sumas de dinero, las reformas presupuestarias necesarias para efectuar el pago, no se pueden realizar en plazos cortos y en algunos casos son insuficientes las reformas al presupuesto interno, limitadas al 15% según del presupuesto institucional, según el artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Añade el informe jurídico que existe “una antinomia entre el artículo 29 (sic) del Reglamento General a la Ley de Modernización del Estado y el artículo 170 del COPFP, pues éste es imperativo al indicar que la erogación en juicio se realizará con cargo al presupuesto institucional, mientras que aquel señala como último responsable del pago pecuniario al Ministerio de Finanzas. Este conflicto se resuelve evidentemente a favor de la segunda norma mencionada, no sólo por su jerarquía de Ley Orgánica conforme el artículo 425 de la Constitución Nacional, sino también por su calidad de norma posterior”.

El informe se refiere también al pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado contenido en oficio No. 4413 de 14 de septiembre de 2007, en el que se concluyó que: “De no disponer de recursos para el pago de la obligación ordenada en sentencia ejecutoriada, la Casa de la Cultura debería solicitar la provisión presupuestaria que prevé el artículo 23 del Reglamento a la Ley de Modernización, y de no ser aquello posible, podría dimitir bienes equivalentes al valor de la obligación, conforme a las normas generales del Código de Procedimiento Civil, siempre que lo admita la naturaleza de los bienes, es decir que se trate de aquellos que no estén destinados al servicio de esa institución”.

El artículo 39 de la Ley de Modernización del Estado, al que se ha referido el informe jurídico de la entidad consultante, dispone que: “Cuando cualquier órgano jurisdiccional declare, mediante sentencia ejecutoriada, la obligación del Estado o de cualquier entidad del sector público, a pagar cualquier suma de dinero o cumplir determinado acto o hecho, la ejecución de dicha sentencia se cumplirá de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil”.

En concordancia, el artículo 23 del Reglamento a la Ley de Modernización del Estado prevé que: “De acuerdo al mandato del artículo 39 de la Ley de Modernización, el Estado y las entidades del sector público, por intermedio de sus funcionarios responsables deberán cumplir con las sentencias en que se les ordene pagar una suma de dinero, hacer o no hacer algo, inmediatamente después de que dicha sentencia quede ejecutoriada de conformidad con las reglas de las leyes procesales pertinentes. En el caso de que la entidad u organismo del sector público no contare con los recursos económicos suficientes para el pago de una obligación reconocida en sentencia ejecutoriada, **solicitará al Ministro de Finanzas y Crédito Público los fondos necesarios para éllo...**”. (Lo resaltado me corresponde)

Del tenor de la norma transcrita se desprende que para el evento en que la entidad pública condenada por sentencia ejecutoriada, no contare



con recursos suficientes para efectuar el pago, deberá **solicitar** los fondos necesarios al Ministerio de Finanzas, sin que ello signifique que el indicado artículo “señala como último responsable del pago pecuniario al Ministerio de Finanzas”, como afirma el informe jurídico en el sexto párrafo del Título “Análisis Jurídico” de la entidad consultante, pues la sentencia obliga únicamente a las partes que han intervenido en el proceso, de conformidad con el artículo 286 del Código de Procedimiento Civil, que dispone “Las sentencias y autos no aprovechan ni perjudican sino a las partes que litigaron en el juicio sobre que recayó el fallo, salvo los casos expresados en la ley.”

Por su parte, el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas¹, dispone que: “Las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se financiará con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, para lo cual **si es necesario se realizarán las reformas respectivas en el gasto no permanente**. Los recursos de la Cuenta Única del Tesoro son inembargables y no pueden ser objeto de ningún tipo de apremio, medida preventiva ni cautelar”. (Lo resaltado me corresponde)

El artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el artículo 23 del Reglamento a la Ley de Modernización del Estado son concordantes al disponer la obligación de las instituciones del sector público de cumplir las sentencias ejecutoriadas y que han pasado en autoridad de cosa juzgada; y, con respecto a aquellas sentencias que al disponer pagos den lugar al egreso de recursos públicos, también concuerdan al establecer que dicho pago se efectúe con recursos de la entidad. Para el caso en que la entidad pública no cuente con recursos económicos suficientes para el pago de una obligación reconocida en sentencia ejecutoriada, el artículo 23 del Reglamento a la Ley de Modernización prevé que se soliciten los fondos necesarios para ello al Ministerio de Finanzas; mientras que el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece el procedimiento aplicable al efecto, que es la reforma al presupuesto institucional, en el rubro de gasto no permanente.

Con respecto a la modificación del presupuesto, el primer inciso del artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, dispone que: “El ente rector de las finanzas públicas podrá aumentar o rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional...”.

¹ Publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.



El contenido de la consulta exige considerar que los artículos 86 y siguientes de la Constitución de la República, establecen Garantías Jurisdiccionales, como la acción de protección, el hábeas corpus, la acción de acceso a la información pública y el hábeas data, que según el artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional², tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación.

El artículo 18 de la citada Ley Orgánica, prevé que en caso de declararse la vulneración de derechos, se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial, que podrá incluir, entre otras formas, la compensación económica o patrimonial; y, el artículo 19 ibídem, prescribe que: "Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes".

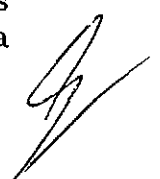
El artículo 21 de la citada Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ubicado en el Título II que contiene las Normas Comunes aplicables a los procedimientos sujetos a ese cuerpo normativo, dispone:

"Art. 21.- Cumplimiento.- La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional.

Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas.

La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la

² Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009



delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio.

El caso se archivará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio”. (Lo resaltado me corresponde).

El artículo 163 de la misma Ley Orgánica prevé que los jueces “tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado”.

Por su parte, el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que: “Corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias. No obstante, cuando la Corte Nacional de Justicia o las Cortes Provinciales hayan conocido de una causa en primera instancia, se remitirá el proceso a una jueza o juez de la materia de primer nivel competente del lugar en donde tenga su domicilio el demandado para que proceda a la ejecución del fallo. De haber dos o más juezas o jueces de la materia, la competencia se radicará por sorteo.”

El Código de Procedimiento Civil, es norma supletoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, de conformidad con la Disposición Final de esa Ley.

Por tanto, la ejecución de las sentencias ejecutoriadas que ordenan el pago de dinero, tanto en la justicia ordinaria, como de naturaleza constitucional, se rige por el artículo 438 del Código de Procedimiento Civil que prevé que: “Ejecutoriada la sentencia, el juez, al tratarse de demanda por pago de capital e intereses, fijará la cantidad que debe pagarse por intereses y dispondrá que el deudor señale dentro de veinticuatro horas, bienes equivalentes al capital, intereses y costas, si hubiere sido condenado a pagarlas”.

El primer inciso del artículo 439 ibídem, dispone que: “Si el deudor no señalare bienes para el embargo, si la dimisión fuere maliciosa, si los bienes estuvieren situados fuera de la República o no alcanzaren para cubrir el crédito, a solicitud del acreedor, se procederá al embargo de los bienes que éste señale, prefiriendo dinero, los bienes dados en prenda o hipoteca, o los que fueron materia de la prohibición, secuestro o retención. Si la dimisión hecha por el deudor o el señalamiento del acreedor versa sobre bienes raíces, no será aceptada si no acompaña el certificado del registrador de la propiedad y el del avalúo catastral...”.

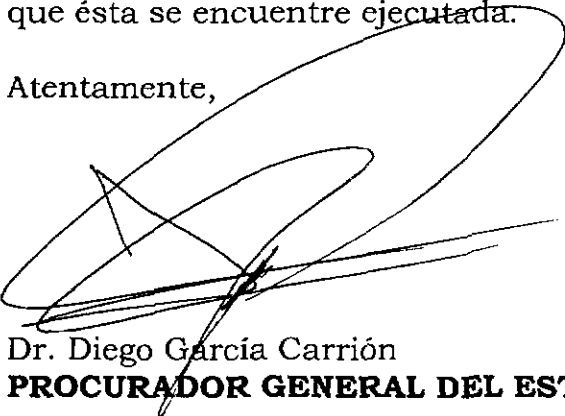
El título III del Libro II del Código Civil, establece el régimen jurídico aplicable a los bienes nacionales, distinguiendo a aquellos cuyo dominio y uso es público, que están excluidos del comercio humano, de los bienes fiscales o bienes del Estado, a los que se refiere el inciso final del artículo 604 *ibidem*, que pueden ser objeto de enajenación y por tanto de dimisión.

Del análisis que precede se desprende que en el caso de que una institución pública no disponga en su presupuesto, ni aún luego de efectuar una reforma presupuestaria, de valores suficientes para cumplir un pago ordenado en sentencia ejecutoriada, es jurídicamente procedente que de conformidad con el artículo 438 del Código de Procedimiento Civil, la entidad dimita bienes cuya naturaleza lo permita, es decir bienes fiscales, en los términos que establece el inciso final del artículo 604 del Código Civil, esto es bienes que por no estar destinados al uso público o afectados al servicio público, puedan ser objeto de enajenación.

En consecuencia, si la entidad pública condenada por sentencia ejecutoriada al pago de una cantidad de dinero, no dispone de fondos suficientes para ello en su presupuesto, debe solicitar la reforma presupuestaria al Ministerio de Finanzas, de conformidad con el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. La dimisión de bienes sería procedente, en el evento en que la reforma presupuestaria fuera insuficiente para efectuar el pago total de la obligación.

Lo dicho sin perjuicio de la competencia de los jueces ordinarios o constitucionales, para disponer el cumplimiento de una sentencia hasta que ésta se encuentre ejecutada.

Atentamente,



Dr. Diego García Carrión
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO