

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** - Quito, D.M., 25 de octubre de 2024.

**VISTOS:** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 25 de septiembre de 2024, **avoca** conocimiento de la causa **78-24-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

### 1. Antecedentes procesales

1. El 7 de octubre de 2024, Stalin Santiago Andino González, en calidad de secretario general jurídico encargado de la Presidencia de la República (“**Presidencia**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 20 y la Disposición General Cuarta; y por la forma en contra de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94; Disposiciones Generales Primera, Segunda, Tercera y Cuarta; Disposiciones Generales Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta; Disposiciones Reformatorias Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta; Disposición Derogatoria Única; y, Disposición Final Única de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos.
2. En la misma fecha, de acuerdo con el sorteo realizado por el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, la competencia para conocer el caso recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

### 2. Oportunidad

3. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), las demandas de inconstitucionalidad por razones de forma pueden ser presentadas en el plazo de un año desde la entrada en vigencia de la norma. Por otro lado, las demandas de inconstitucionalidad por razones de contenido o fondo pueden ser presentadas en cualquier momento. En el presente caso, la demanda se presentó, por razones de forma y fondo, el 7 de octubre de 2024. En cuanto la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos entró en vigencia el 29 de julio de 2024 con su publicación en el Registro Oficial, Suplemento 610, se verifica que la demanda ha sido presentada oportunamente.

### 3. Normas impugnadas

4. La Presidencia impugna por el fondo el artículo 20 y la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos (“Ley”). El texto del artículo y la referida disposición es el siguiente:

**Artículo 20.- Director General.-** La máxima autoridad de la Unidad de Análisis Financiero y Económico es la o el Director General quien es elegido por la Asamblea Nacional de una terna enviada por el Presidente de la República para un periodo de dos años, pudiendo ser designado por un periodo adicional, en cualquier momento.

Quienes integren la terna deben ser ecuatoriana o ecuatoriano, tener título académico de cuarto nivel a fin al cargo y acreditar experiencia en materia de prevención y control del delito de lavado de activos y la financiación de otros delitos de al menos cuatro años.

[Disposición General] **CUARTA.-** La terna remitida por la o el Presidente de la República para la designación de la o el Director General de la Unidad de Análisis Financiero y Económico debe respetar la alternabilidad entre hombres y mujeres, en estricta observancia de los criterios de especialidad y méritos.

Los integrantes de la terna deben acreditar no estar incurso en ninguna de las prohibiciones establecidas en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica del Servicio Público mediante una declaración jurada otorgada ante notario público.

5. La Presidencia impugna por la forma a la Ley en su totalidad.<sup>1</sup>

### 4. Pretensión y fundamentos

6. La Presidencia considera que el artículo 20 y la Disposición General Cuarta son inconstitucionales por el fondo ya que son incompatibles con los artículos 141, 147 numeral 9 y 226 de la Constitución.
7. Alega que el artículo 20 de la Ley dispone a la Asamblea Nacional la elección del director general de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (“UAFE”) y establece requisitos para ello. Esto, a pesar de que la misma Ley reconoce que la UAFE “es una entidad adscrita al ente rector de las Finanzas Públicas”, es decir, al Ministerio de Economía y Finanzas, “el cual forma parte de la Administración Pública Central”. La consecuencia del artículo es “la violación de lo determinado en el artículo 141 de la Constitución” que reconoce al presidente de la República como jefe de Estado y responsable de la administración pública. Por lo cual, que la Asamblea Nacional

---

<sup>1</sup> El texto íntegro de los artículos y las disposiciones impugnadas de la Ley se encuentra en el Registro Oficial Suplemento 610, de 29 de julio de 2024, en el siguiente link: [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/eyJYXjwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoiYTU3YjIwNmUtOGIyZS00ODg4LWI1N2YtYzAxZGU4NTBkZTljLnBkZiJ9](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXjwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoiYTU3YjIwNmUtOGIyZS00ODg4LWI1N2YtYzAxZGU4NTBkZTljLnBkZiJ9)

establezca los requisitos y elija a una autoridad “por fuera de su seno constituye una vulneración” al principio de autonomía “de las otras funciones del Estado”.

8. Señala que el artículo 141 de la Constitución establece que la función ejecutiva se encuentra conformada por “la Presidencia, (...) y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”. Agrega que el artículo constitucional en mención tiene concordancia con el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, con relación a que los órganos adscritos a los “Ministerios de Estado” conforman la administración pública central.
9. La Presidencia concluye que el artículo 16 de la Ley, al reconocer a la UAFE “como una entidad adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, implica que la UAFE “forma parte de la Función Ejecutiva” al ser parte de la administración pública central. Por lo cual, según el artículo 141 de la Constitución, se encuentra bajo “la responsabilidad y administración privativa del” presidente de la República. Señala que la Ley al determinar que la Asamblea Nacional elija al director general de la UAFE “contraviene la disposición constitucional al facultar la injerencia de la función legislativa en la forma de organización y administración de otra función estatal”.
10. Sobre el principio de autonomía, señala que “se configura como un principio orgánico que estructura y organiza el Estado” según la sentencia 462-12-EP/19. Argumenta que “la autonomía no puede ser limitada sino por razones imperativas derivadas de la protección de otro derecho constitucional”. Agrega que las dimensiones financiera, administrativa y orgánica del principio de autonomía implican “la designación de autoridades, el manejo del presupuesto (...)”. Sostiene que, de acuerdo con la sentencia 102-21-IN/22, “[s]i el reconocimiento constitucional de la autonomía no se lo puede ejercer en la práctica, sería un reconocimiento puramente nominal que impediría (...) su ejercicio efectivo”.
11. Explica que, si bien puede entenderse a la designación del director general de la UAFE por parte de la Asamblea Nacional como “un elemento esencial del sistema democrático derivado del sistema de frenos y contrapesos entre las funciones del Estado”, esta solo ocurre con relación a las competencias “tradicionalmente atribuidas a otros órganos o funciones del Estado y deben necesariamente encontrarse establecidas en la Constitución” y la ley, lo que no ocurriría en el presente caso.
12. La Presidencia alega que los artículos impugnados por el fondo también son incompatibles con el artículo 147 numeral 9 de la Constitución “que determina como atribución y deber exclusivo del [j]efe de Estado nombrar y remover a las servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda”.

13. Explica el artículo 120 numerales 1, 3 y 11 de la Constitución determina taxativamente las atribuciones de la Asamblea Nacional, entre las cuales “no se encuentra (...) elegir y designar específicamente al [d]irector [g]eneral de la UAFE”. Alega que las facultades de la Asamblea Nacional se limitan a “posesionar autoridades que han sido elegidas por la ciudadanía o designadas por otras funciones del Estado, mas no se faculta a su nombramiento o elección, pues hacerlo configuraría una intromisión en las potestades inherentes a otros poderes del Estado”.
14. La Presidencia sostiene que el artículo y la disposición general impugnados contravienen el artículo 226 de la Constitución al “no subsanar la vulneración del principio de legalidad” en la administración pública, por ser contrario al artículo 147 numeral 9 de la Constitución. Esto también vulneraría el principio de seguridad jurídica, que comprende “un ámbito de certidumbre como uno de previsibilidad”.
15. En cuanto a los argumentos sobre la inconstitucionalidad por razones de forma de la Ley, la Presidencia alega que la Asamblea Nacional inobservó la regla de trámite sobre las leyes aprobadas conforme lo establecen los artículos 137 y 139 de la Constitución. Expone que, el 25 de julio de 2024, presentó una objeción parcial por inconstitucionalidad del proyecto de Ley aprobado por la Asamblea Nacional. Sin embargo, la Asamblea Nacional no remitió la objeción parcial a este Organismo conforme lo determina la LOGJCC debido a que, a criterio de la Asamblea Nacional, la “objeción presidencial parcial fue presentada de forma extemporánea” debido a que el proyecto de Ley aprobado habría sido enviado el 24 de junio de 2024 “por correo electrónico”, por lo que el plazo de treinta días para presentar las objeciones presidenciales habría culminado el 24 de julio de 2024.
16. La Presidencia argumenta la importancia de distinguir el envío del proyecto con “la efectiva recepción” del mismo. En particular determina que “la notificación de las actuaciones administrativas debe practicarse por cualquier medio, (...), siempre que se tenga constancia tanto de la transmisión como de la recepción de su contenido”. Expone que la Dirección de Gestión Documental de la Presidencia sentó la razón de recepción del documento el 25 de junio de 2024 mediante el oficio AN-KKHF-2024-0034-O, por lo que el plazo de 30 días prescrito en el artículo 137 de la Constitución habría culminado el 25 de julio de 2024. Reitera que enviar el correo electrónico no es suficiente, sino que es necesario que exista la constancia de recepción del contenido por parte del destinatario.
17. Agrega que la consecuencia directa de “la violación de la regla de trámite y el principio de legalidad” por no seguir el trámite correspondiente vulneraría el derecho a la seguridad jurídica.

18. Solicita la suspensión provisional de las disposiciones demandadas. Sobre el requisito de verosimilitud, alega que “existe una presunción razonable sobre la verdad de la inconstitucionalidad expuesta”, por cuanto se pretende “facultar la injerencia de la Asamblea Nacional” en las funciones del primer mandatario. En cuanto al requisito de inminencia, determina que la proximidad “de afectación de las disposiciones demandadas es real” pues si bien la Disposición Final única de la Ley impugnada determina que “entrará en vigencia en el plazo de un año contado a partir de su publicación”, la tardanza en la resolución de causas que tramita este Organismo atendiendo al orden cronológico, puede superar este régimen transitorio. Sobre la gravedad, señala que es indiscutible ya que generaría un precedente de interferencia en la autonomía y las competencias de la Función Ejecutiva, “propiciando además el irrespeto a las normas de trámite”, cuya consecuencia inmediata sería “el abuso de facultades”. Agrega que la Ley propiciaría actos de poder y administrativos “viciados de constitucionalidad”. En cuanto a los derechos amenazados, alega que son los principios de separación de poderes, legalidad, autonomía y competencia, así como el derecho a la seguridad jurídica.
19. La Presidencia solicita la priorización de la causa al tratarse de “una injerencia por parte del órgano legislativo en las competencias otorgadas de manera exclusiva” al presidente de la República y de una omisión de la Asamblea Nacional a “la regla de trámite prevista para los casos de objeción presidencial por razones de constitucionalidad”.
20. Como pretensión, la Presidencia solicita que la Corte suspenda provisionalmente las normas impugnadas, priorice la resolución de la causa, convoque a las partes a audiencia pública y declare la inconstitucionalidad por el fondo y la forma de la Ley.

## **5. Admisibilidad**

21. El artículo 83 de la LOGJCC establece que la inadmisión de la acción de inconstitucionalidad procederá cuando la acción no cumpla los requisitos de la demanda, siempre que no sean subsanables.
22. El artículo 79 de la LOGJCC determina que los requisitos son: (1) la designación de la autoridad ante quien se propone; (2) los datos de las personas accionantes; (3) la denominación de los órganos emisores de las disposiciones atacadas; (4) la indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales; (5) el fundamento de la pretensión con (5.1.) la especificación de las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance y (5.2.) argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa; (6) solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada, cuando a ello hubiere lugar; (7) información para recibir

notificaciones; y, (8) la firma de la persona demandante o de su representante, y de la abogada o abogado patrocinador de la demanda.

23. Este Tribunal verifica que en el presente caso se cumplen los requisitos del artículo 79 de la LOGJCC ya que la Presidencia, a través de su secretaria general jurídica: (1) propone la demanda ante la Corte Constitucional; (2) proporciona los datos requeridos en la parte inicial de la demanda; (3) indica que la Asamblea Nacional es el órgano emisor de las normas impugnadas; (4) especifica que la demanda se interpone por razones de fondo contra el artículo 20 y disposición general cuarta de la Ley y por la forma en contra de la totalidad de la Ley; (5.1) señala que las normas impugnadas serían incompatibles con los artículos 141, 147 numeral 9 y 226 de la Constitución; (6) proporciona correos electrónicos para recibir futuras notificaciones; y, (7) firma la demanda y adjunta una copia de su nombramiento.
24. En cuanto al cumplimiento del requisito 5.2. (*i.e.* la presentación de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa), este Tribunal observa que la Presidencia presenta cargos mínimamente completos que permitirían a la Corte Constitucional, en la fase de sustanciación, plantear problemas jurídicos y pronunciarse sobre las alegadas incompatibilidades entre las normas impugnadas y la Constitución. En específico, sin perjuicio del análisis que debe realizar la Corte en la fase de sustanciación, se verifica la existencia de un argumento claro según el cual el artículo 20 y la Disposición General Cuarta de la Ley representarían una injerencia a las competencias y atribuciones que la Constitución le dispone al presidente de la República sobre la designación del director general de la UAFE y los requisitos para ello.
25. En virtud de lo expuesto, corresponde admitir la causa a trámite.

## **6. Solicitud de medidas cautelares**

26. El artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos y cuando corresponda, la solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares.
27. Este Organismo ha considerado que el artículo 27 de la LOGJCC prevé los siguientes requisitos cuyo cumplimiento debe verificarse para la concesión de medidas cautelares: i) verosimilitud fundada de la pretensión, que incluye que esta se encuentre dirigida a prevenir la amenaza o detener la violación de derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, así como que sea

probable y plausible; ii) gravedad; e, iii) inminencia.<sup>2</sup> El propio artículo 27 de la LOGJCC fija expresamente el alcance del requisito de gravedad: “cuando [la vulneración de derechos] pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”.

28. Ahora bien, debe tomarse en cuenta que la medida cautelar, en este caso, se ha presentado en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad. El control que realiza la Corte Constitucional en este tipo de acciones es abstracto y, en ese marco, está encaminado a determinar si existen incompatibilidades entre actos normativos y la Constitución. Por tanto, la Corte no puede pronunciarse sobre vulneraciones de derechos que podrían haber ocurrido en casos concretos. Esta consideración debe también estar presente al momento de analizar el cumplimiento de los requisitos, previstos en el artículo 27 de la LOGJCC y desarrollados por la jurisprudencia de la Corte, para el análisis de las solicitudes de medidas cautelares. Es por ello que, para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el párrafo 27 *supra*, no es necesario remitirse a casos concretos sobre posibles vulneraciones de derechos constitucionales.
29. Sobre el primer requisito, argumenta que hay “una presunción razonable sobre la verdad de la inconstitucionalidad impuesta” al disponer que la Asamblea Nacional elija al director general de la UAFE, cuya facultad le correspondería al presidente de la República. En cuanto a la gravedad, la Presidencia señala que “es indiscutible” pues “generaría un precedente de interferencia en la autonomía” de la función ejecutiva, el cual se fundamentó en una violación a las reglas de trámite sobre objeción presidencial. Sobre el requisito de inminencia, la Presidencia alega que si bien la Ley no entra en vigencia aún, la tramitación en orden cronológico de la causa resultaría en que las normas impugnadas como inconstitucionales entren en vigencia.
30. A partir de lo expuesto, este Tribunal verifica que la Presidencia no ha demostrado por qué la suspensión de la totalidad de la Ley sería necesaria para detener una afectación a los derechos reconocidos en la Constitución. Tampoco se presentan argumentos suficientes y verosímiles sobre la posible afectación al principio de autonomía y legalidad con una consecuencia real e inmediata toda vez que la Ley impugnada no entra en vigencia. Asimismo, no han presentado razones por las que el daño sería grave. Finalmente, de los fundamentos de la solicitud, no se desprende una explicación suficiente sobre por qué los posibles daños serían inminentes bajo la sustanciación del orden cronológico de procesos en este Organismo.

---

<sup>2</sup> CCE, sentencia 118-22-JC/23 (Desnaturalización e improcedencia manifiesta de las medidas cautelares constitucionales autónomas), 22 de noviembre de 2023, párr. 64.

31. Por lo expuesto, corresponde negar la medida cautelar solicitada.

### 7. Decisión

32. Por las razones expuestas, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve:

33. **Admitir** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **78-24-IN**, sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión.

34. **Negar** la solicitud de suspensión provisional de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos.

35. **Correr traslado** con este auto y la copia de la demanda a la Asamblea Nacional para que, en el **término de cinco días** contados desde la notificación del presente auto, intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas, debiendo señalar correo electrónico para futuras notificaciones.

36. **Notificar** con el presente auto a la Procuraduría General del Estado.

37. **Poner en conocimiento** de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

38. **Solicitar** a las partes procesales que, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica SACC será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptará escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.

39. **Notifíquese y cúmplase.-**

*Documento firmado electrónicamente*

Enrique Herrería Bonnet

**JUEZ CONSTITUCIONAL**

*Documento firmado electrónicamente*

Richard Ortiz Ortiz

**JUEZ CONSTITUCIONAL**

*Documento firmado electrónicamente*

Daniela Salazar Marín

**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 25 de octubre de 2024. Lo certifico.

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**

