

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-

Jueza Alejandra Cárdenas Reyes

Juez Johel Escudero Soliz

Jueza Teresa Nuques Martínez

Caso N° 38-22-IN

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

ING. CARLA GABRIELA MERA PROAÑO, con cedula de ciudadanía 1714821046 de estado civil casada, profesión Ingeniera, domiciliada en la ciudad de Quito, provincia de Pichincha, en mi calidad de Director General de la Unidad de Análisis Financiero y Económico – UAFE, de conformidad con la **acción de personal No. 118-DATH-2021 de fecha 08 de junio de 2021**, en relación acción pública de inconstitucional dentro de la causa No. 38-22-IN presentado por el Doctor Jorge Salomón Yáñez Barrera y el Dr. Andrés Armando Cervantes Valarezo, en contra de: i) la disposición reformatoria tercera de la Ley orgánica de solidaridad y de corresponsabilidad ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016, ii) el artículo 26 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos; y, iii) la Resolución UAFE-DG-2022-0129 de fecha 08 de abril de 2022, se dirige a usted y manifiesta lo siguiente:

I

Mis nombres y apellidos, dirección domiciliaria y número de cédula de ciudadanía son los que dejo consignados en el encabezado de este documento, así como la calidad y representación con la que comparezco.

Notificaciones que me corresponde las recibiré en los correos electrónicos notificacionesjuridico@uafe.gob.ec; carla.mera@uafe.gob.ec. ximena.e.vivanco@uafe.gob.ec; y marco.manotoa@uafe.gob.ec.

Página 1 de 22

Autorizo a los abogados Ximena Vivanco Vargas, Marco Manotoa Sandoval, Abel Sánchez Heredia, Jonathan Balseca Buitrón, Rosana Abad Zamora y Juan Miguel Santana, para que conjunta o individualmente me representen en esta causa y presenten cuanto escrito sea necesario en defensa de los intereses que represento.

III

Sobre las pretensiones planteadas

De manera breve, pues no es el objeto principal de la presente acción, debo exponer a ustedes señores magistrados, que el delito de lavado de activos genera consecuencias negativas no solo a nivel nacional sino incluso la comunidad internacional reconoce que para el blanqueo de capitales se utilizan los mecanismos del sistema financiero transnacional para lograr sus fines.

Si bien originalmente el delito de lavado de activos se vinculaba directamente con el tráfico de drogas, en la actualidad es vinculado con toda clase de delitos que generan grandes cantidades de dinero, las mismas que se introducen en curso legal económico de un país.

De esta forma y en cumplimiento del Tratado de Viena y la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en su artículo 3 exige tipificar a los Estados Parte, como delitos penales, lo cual se puede verificar en el art. 317 de nuestro Código Integral Penal.

El 8 de diciembre de 2000, en Cartagena de Indias, Colombia, el Ecuador firmó el Memorando de Entendimiento del entonces denominado Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD), cuya denominación se modificó formalmente a Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) el 11 de diciembre de 2014, obligando al Estado Ecuatoriano a dar cumplimiento a las 40 Recomendaciones del GAFI.

El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a 17 países de

América del Sur, Centroamérica y América del Norte, y fue creado para prevenir y combatir el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

El GAFILAT es uno de los grupos regionales del Grupo de Acción Financiera Internacional y está conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. El GAFILAT obtuvo la categoría de miembro asociado del GAFI y por tanto participa en la elaboración, revisión y modificación, a la vez se adhiere a las 40 Recomendaciones emitidas por este mismo organismo.

Es en este sentido que se reconoce la coordinación y cooperación internacional para luchar eficazmente contra el delito de lavado de activos. Así también tanto en plano internacional como nacional se originan una serie **de medidas preventivas** que deben ser aplicadas por cada gobierno y sus instituciones especializadas ejerciendo su facultad normativa y regulatoria. Entre ellas se encuentran las relacionadas con la incorporación de nuevos sujetos obligados a reportar.

Las 40 Recomendaciones del GAFI, son los “Estándares Internacionales Sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo, y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”, y en ellas se destaca la Recomendación 29 que señala que los países deben establecer una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) (En Ecuador Unidad de Análisis Financiero y Económico) que sirva como un centro nacional para la **recepción y análisis de reportes de transacciones sospechosas, y de otra información relevante al lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo**, y para la comunicación de los resultados de ese análisis.

En este sentido, por ser el Ecuador un país suscriptor debe adaptar sus leyes y regulaciones normativas a los referido estándares y así contar con un Sistema Anti lavado de Activos y Contra el Financiamiento de Delitos como el Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ALA/CFT/CFP) a nivel nacional.

Como dato adicional, es preciso llevar a su conocimiento que el país se encuentra en un proceso de Evaluación Mutua por parte del grupo de expertos internacionales del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), en un proceso que se conoce como “Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas” del GAFILAT, evaluación que consiste en una revisión integral de todos los sistemas y procedimientos que existen en el Ecuador, para la prevención y el combate del lavado de activos, financiación del terrorismo y contra el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, es decir, del cumplimiento de las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiero Internacional (GAFI).

Vale mencionar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante Resolución 2462 de 28 de marzo de 2019, destacó la función esencial del Grupo de Acción Financiera (GAFI) en el establecimiento de normas mundiales para prevenir y combatir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo y la proliferación y de su red mundial de organismos regionales estilo GAFI. En esta línea de acción:

“Insta encarecidamente a todos los Estados a que pongan en práctica las normas internacionales amplias incorporadas en las cuarenta recomendaciones revisadas del Grupo de Acción Financiera sobre la Lucha Contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo y la Proliferación y sus notas interpretativas”¹

III

Demanda y controles de constitucionalidad

Con fecha 01 de julio de 2022, a las 11H40, fuimos notificados con el Auto de Tribunal de Sala de Admisión, dictada el 03 de junio de 2022, por la jueza constitucional ponente: Alejandra Cárdenas Reyes, y jueces Jhoel Escudero Soliz y Tereza Nuques Martínez, dentro de la causa **N° 38-22-IN** correspondiente a una acción pública de inconstitucionalidad presentada por el Doctor Jorge Salomón Yáñez Barrera y el Dr. Andrés Armando Cervantes

¹ Resolución 2462 (2019), Aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 8496ª sesión, 28 de marzo de 2019.

Valarezo, en contra de: **i)** la disposición reformativa tercera de la Ley orgánica de solidaridad y de corresponsabilidad ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016, **ii)** el artículo 26 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos; y, **iii)** la Resolución UAFE-DG-2022-0129 de fecha 08 de abril de 2022.

Para analizar la presente demanda es menester establecer las competencias y procedimientos, el texto citado refiere a que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución República del Ecuador, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma.

En cuanto al análisis de constitucionalidad, el control abstracto de constitucionalidad pretende que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional. De esta manera, el principal objetivo de esta acción, constituye garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico evitando que las normas promulgadas por el legislativo o por autoridades públicas con facultades normativas, contradigan las normas constitucionales.

Este control *"debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico"*, además, que **se presume la constitucionalidad de las normas jurídicas expedidas por la Función Legislativa** (art.76 de la Ley de garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional) y en caso de duda, no se deberá declarar la inconstitucionalidad. Por estas consideraciones se fundamentará las alegaciones de la UAFE contra la pretendida la acción pública de inconstitucionalidad.

Así, corresponde a la Corte Constitucional del Ecuador ejercer dicho control y una interpretación integral de los textos impugnados en las dos Leyes Orgánicas (referidas en la demanda), con apego a las disposiciones constitucionales, contrastando el contenido de estas disposiciones con el marco normativo consagrado en la Constitución, en razón de la supremacía Constitucional.

Es preciso, señalar que la declaratoria de inconstitucionalidad es una alternativa de última ratio, a la cual se recurre únicamente cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación del acto normativo impugnado al ordenamiento constitucional²

Por otro lado, en lo que refiere a la Resolución UAFE-DG-2022-0129, siendo una norma de carácter administrativo, conforme lo prescrito en el artículo 128 Código Orgánico Administrativo (COA) **“Acto normativo de carácter administrativo.- Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa.”**, (el énfasis no es parte del texto original), se configura esta Resolución como una norma de carácter infraconstitucional.

Para lo cual, el Código General de Procesos en el numeral 2 del artículo 326, dispone que: **“Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones: (...)2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.”** (el énfasis me pertenece), en este sentido, por el interés directo que se evidencia en las pretensiones de la demanda por el Colegio de Abogados del Guayas, en cuanto al análisis de cumplimiento de la norma jurídica objetiva, el procedimiento correcto a ser aplicado para el análisis de esta Resolución, en el supuesto no consentido sería la vía contencioso administrativa.

EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA

Consecuentemente, en lo relativo al **CONTROL FORMAL** de las normas demandadas, mismas que son contenidas en dos leyes orgánicas : **a) LEY ORGÁNICA DE SOLIDARIDAD Y DE CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y REACTIVACIÓN DE LAS ZONAS AFECTADAS POR EL**

² Sentencia No.002-15-SIN-CC, Caso N°0017-12-IN de 28 de enero de 2015.

TERREMOTO DE 16 DE ABRIL DE 2016; y, **b)** LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS Y DEL FINANCIAMIENTO DE DELITOS, que fue publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 802 del 21-jul.-2016, debe destacarse que las mencionadas leyes para su expedición cumplieron los requisitos formales determinados según el artículo 118 de la Constitución de la República que consagra a la Asamblea Nacional como el órgano por el cual se ejerce la función legislativa del Estado, y que a su vez se encuentra facultada para "*expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio*", en concordancia al artículo 120 numeral sexto ibídem. Así también el artículo 133 ibídem determina leyes de carácter orgánicas aquellas "*que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales*", es decir, las dos leyes presuntamente inconstitucionales, cumplieron el procedimiento legislativo requerido.

En este mismo sentido la Asamblea Nacional cumplió con el mandato constitucional, al determinar el carácter de leyes orgánicas a las analizadas en el presente caso, en tanto regula el ejercicio del derecho constitucional a la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos, representadas en la tutela al orden social económico.(el énfasis me pertenece)

Habiendo cumplido, según consta en sus razones de promulgación, la LEY ORGÁNICA DE PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS Y DEL FINANCIAMIENTO DE DELITOS, conforme lo determina el Art. 137 de la Constitución de la República, dichas leyes fueron objeto de dos debates previo a su promulgación, y en cumplimiento a la citada disposición constitucional, el proyecto fue remitido a la Presidencia de la República para el planteamiento de objeciones al mismo, tratándose las objeciones del caso, se colige que fue aprobada conforme el procedimiento determinado en la Constitución, por lo que, del presente análisis de constitucionalidad por la forma, no se advierte vulneración a la Ley Fundamental del Estado Ecuatoriano.

EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO

La Corte Constitucional tiene la atribución de identificar la existencia de incompatibilidades lógicas entre normas secundarias y la Constitución, sin que dicho análisis se realice respecto a un caso concreto, sino mediante un examen desligado del sujeto; es decir, un examen abstracto de la norma.

De esta forma el **CONTROL MATERIAL**, de las disposiciones legales de las cuales el legitimado activo propone la demanda de inconstitucionalidad, cumplen y respetan la Carta Magna, es decir en nada contravienen el ordenamiento legal. En este sentido la Resolución UAFE-DG-2022-0129 se expide en cumplimiento de la facultad normativa de la máxima autoridad de la Unidad de Análisis Financiero y Económico, de conformidad al artículo 5 y 14 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento De Delitos que dispone: “ *(...)La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) mediante resolución podrá incorporar nuevos sujetos obligados a reportar; y podrá solicitar información adicional a otras personas naturales o jurídicas.*” es decir respetando el principio de reserva de ley, dejando sin ningún sustento lo dicho por los demandantes.

Ahora bien, dentro de la presente acción los legitimados activos manifiestan que la resolución objeto de impugnación *“han vulnerado el derecho – deber del secreto profesional y que el art. 26 de la Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Lavado de Activos supera los límites de la libertad del legislador a regular los derechos constitucionales del secreto de la correspondencia, al secreto profesional y a la prohibición de autoincriminación.”*

Afirmación que se encuentra completamente fuera de contexto, pues el reconocimiento constitucional de derechos implica la fijación de un contenido y la eficacia de su ejercicio corresponde promover a los órganos estatales.

De conformidad con el art. 132 numeral 6 de la Constitución del Ecuador dispone: "**6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.**"

En este sentido, la Unidad de Análisis Financiero y Económico ejerce el control y supervisión en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos, es decir tiene la facultad de regular o expedir normas en materia de prevención de lavado de activos, según lo dispone el literal k) del artículo 12 de la citada Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, que señala como una de las funciones de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), la de: "*Expedir la normativa correspondiente y asumir el control para el caso de los sujetos obligados a entregar información, que no tengan instituciones de control específicas*"

La Corte Constitucional al respecto en la sentencia 002-16-SIA-CC, CASO N° 006-10-IA, considera y fundamenta:

" (...) prima facie se puede observar que el ejercicio de los derechos constitucionales pueden ser desarrollados a través de distintos instrumentos normativos; en aquel sentido se configura dentro del constitucionalismo ecuatoriano las denominadas garantías normativas o primarias, dentro de las cuales se encuentran las disposiciones de carácter legal; sin embargo la coexistencia de otras disposiciones que integren el ordenamiento jurídico no imposibilitan la regulación de los derechos constitucionales. En efecto dentro de un sistema jurídico se establecen filtros regulativos que permiten el correcto ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución, empero para que los mismos sean acordes al marco constitucional vigente deben de observar determinados lineamientos; siendo uno de aquellos la competencia para la emisión de normativa infraconstitucional. Así, el artículo 226 de la Norma Suprema, consagra que las actuaciones de las instituciones del Estado y de todas las personas que, en el ejercicio de la potestad estatal, actúen a nombre del Estado, se realicen en virtud de las competencias previstas en la Constitución y en la ley. Las competencias y facultades de las instituciones

y personas que actúan a nombre del Estado les son atribuidas en la Constitución y, conforme ella misma lo dispone, pueden estar también atribuidas en la ley, entonces tanto el constituyente como el legislador pueden otorgar tales atribuciones.

Bajo estas consideraciones, la normativa infraconstitucional Resolución UAFE-DG-2022-0129 resuelve incorporar a los abogados, otros profesionales del derecho, y personas jurídicas que ofrecen servicios legales o societarios, de las actividades detalladas en el artículo 2 de la presente resolución, como sujetos obligados a reportar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico.

De lo cual se desprende que la Unidad de Análisis Financiero y Económico regula la entrega de información bajo cierta especificidad de operaciones y transacciones de ciertas actividades debidamente descritas en el artículo 2 de la misma Resolución y que son:

- “ 2.1 Compra y venta de bienes inmobiliarios.*
 - 2.2 Administración del dinero, valores y otros activos del cliente.*
 - 2.3 Administración de las cuentas bancarias, de ahorros o valores.*
 - 2.4 Organización de contribuciones para la creación, operación o administración de empresas.*
 - 2.5 Creación, operación o administración de personas jurídicas, y compra y venta de entidades comerciales.*
 - 2.6 Creación, operación, administración y compra y venta de contratos fiduciarios.*
 - 2.7 Actuación como agente de creación de personas jurídicas, o de contratos fiduciarios.*
 - 2.8 Actuación como (o arreglo para que otra persona actúe como) director o apoderado de una compañía, socio de una sociedad o posición similar con relación a otras personas jurídicas.*
 - 2.9 Provisión de un domicilio registrado, domicilio comercial o espacio físico, domicilio postal o administrativo para una compañía, sociedad o cualquier otra persona jurídica.*
 - 2.10 Actuación como (o arreglo para que otra persona actúe como) fideicomisario de un contrato de fideicomiso.*
- Las actividades descritas se reportarán a la UAFE, conforme al manual de reporte respectivo.”*

Es decir, UAFE no excede sus facultades y competencias, pues respeta el marco regulatorio de una Unidad de Análisis Financiero o Unidad de Inteligencia Financiera según lo descrito en la Recomendación Nro. 29 del GAFI que determina: *"Los países deben establecer una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que sirva como un centro nacional para la recepción y análisis de: (a) reportes de transacciones sospechosas; y (b) otra información relevante al lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo, y para la comunicación de los resultados de ese análisis. La UIF debe ser capaz de obtener información adicional de los sujetos obligados, y debe tener acceso oportuno a la información."*

De conformidad con la normativa internacional descrita en párrafos anteriores la Recomendación Nro. 22 del GAFI, señala que: *"Los requisitos de debida diligencia del cliente y el mantenimiento de registros establecidos en las Recomendaciones 10, 11, 12, 15 y 17, se aplican a las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) en las siguientes situaciones: (...) d) **ABOGADOS, NOTARIOS, OTROS PROFESIONALES JURÍDICOS INDEPENDIENTES Y CONTADORES** - cuando se disponen a realizar transacciones o realizan transacciones para sus clientes sobre las siguientes actividades:*

- compra y venta de bienes inmobiliarios;
- administración del dinero, valores u otros activos del cliente;
- administración de las cuentas bancarias, de ahorros o valores;
- organización de contribuciones para la creación, operación o administración de empresas;
- creación, operación o administración de personas jurídicas u otras estructuras jurídicas, y compra y venta de entidades comerciales

(E) PROVEEDORES DE SERVICIOS SOCIETARIOS Y FIDEICOMISOS CUANDO SE DISPONEN A REALIZAR TRANSACCIONES O REALIZAN TRANSACCIONES PARA UN CLIENTE SOBRE LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES:

- actuación como agente de creación de personas jurídicas;

- actuación (o arreglo para que otra persona actúe como) como director o apoderado de una sociedad mercantil, un socio de una sociedad o una posición similar con relación a otras personas jurídicas;
- provisión de un domicilio registrado, domicilio comercial o espacio físico, domicilio postal o administrativo para una sociedad mercantil, sociedad o cualquier otra persona jurídica o estructura jurídica;
- actuación (o arreglo para que otra persona actúe como) como fiduciario de un fideicomiso expreso o que desempeñe la función equivalente para otra forma de estructura jurídica;
- actuación (o arreglo para que otra persona actúe como) como un accionista nominal para otra persona.

Además, la Recomendación Nro. 23 del GAFI, establece que: “Los requisitos plasmados en las Recomendaciones 18 a 21 se aplican a todas las actividades y profesiones no financieras designadas, sujeto a los siguientes requisitos: (a) Debe exigirse a los abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores que reporten las operaciones sospechosas cuando, en nombre de un cliente o por un cliente, se involucran en una transacción financiera con relación a las actividades descritas en el párrafo (d) de la Recomendación 22. Se exhorta firmemente a los países que extiendan el requisito de reporte al resto de las actividades profesionales de los contadores, incluyendo la auditoría.(...)”

Señores jueces, respecto a las recomendaciones del GAFI, incluidas las Nos. 22 y 23 invocadas, resulta pertinente manifestar que éstas **han sido adoptadas por las distintas legislaciones de los países miembros, debido a la problemática que representan los fenómenos delictivos como el lavado de activos y del financiamiento del terrorismo y la voluntad de los Estados para contrarrestarlas**, esto es lo que promueve su inclusión en varias legislaciones del mundo.

Por lo que es necesario mencionar que, **La Unidad de Análisis y Económico (UAFE), debe ser capaz de obtener información adicional de los sujetos obligados, y debe tener acceso oportuno a la información.** Los referidos sujetos obligados son establecidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Prevención Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos que establece:

“Art. 5.- A más de las instituciones del sistema financiero y de seguros, serán sujetos obligados a informar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) a través de la entrega de los reportes previstos en esta ley, de acuerdo a la normativa que en cada caso se dicte, entre otros: las filiales extranjeras bajo control de las instituciones del sistema financiero ecuatoriano; las bolsas y casas de valores; las administradoras de fondos y fideicomisos; las cooperativas, fundaciones y organismos no gubernamentales; las personas naturales y jurídicas que se dediquen en forma habitual a la comercialización de vehículos, embarcaciones, naves y aeronaves; las empresas dedicadas al servicio de transferencia nacional o internacional de dinero o valores, transporte nacional e internacional de dinero, encomiendas o paquetes postales, correos y correos paralelos, incluyendo sus operadores, agentes y agencias; las agencias de turismo y operadores turísticos; las personas naturales y jurídicas que se dediquen en forma habitual a la inversión e intermediación inmobiliaria y a la construcción; hipódromos; los montes de piedad y las casas de empeño; los negociadores de joyas, metales y piedras preciosas; los comerciantes de antigüedades y obras de arte; los notarios; los promotores artísticos y organizadores de rifas; los registradores de la propiedad y mercantiles.(...)”

La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) mediante resolución podrá incorporar nuevos sujetos obligados a reportar; y podrá solicitar información adicional a otras personas naturales o jurídicas.” (el énfasis me pertenece)

Por ello la resolución UAFE-DG-2022-0129, publicada en el Registro Oficial Nro.48 de fecha 22 de abril 2022, respeta la reserva de ley, como eje de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo en lo referente a la producción de normas³, y cumple un proceso técnico y jurídico bajo disposición expresa de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos.

³ <https://core.ac.uk/download/pdf/132462306.pdf>

El control constitucional que corresponde a esta norma permite verificar que se respeta las disposiciones establecidas en la Carta Magna, art 425, en la cual la jerarquía normativa se encuentra establecida según las competencias de las autoridades tanto Legislativas como Administrativas.

- IV -

De la presunta vulneración al secreto profesional (art. 20 y 98); a la objeción de conciencia (art. 66.12); al secreto de la correspondencia física y virtual (art. 66.21) y al deber de ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética (83.12)

Las normas presuntamente violatorias de derechos, cumplen el principio de regulación estatal, para ello analizaremos lo siguiente:

- a) De la afirmación de que *“la Resolución de la UAFE puede llegar a comprometer la responsabilidad penal del profesional del derecho pues el artículo 179 del Código Integral Penal, prohíbe la divulgación de un secreto, que una persona tiene en función de su oficio, que pueda causar daño a otra persona”*

Afirmación muy alejada de realidad legal y jurídica, pues como se desprende de la Resolución UAFE-DG-2022-0129, en el artículo 1 inciso segundo: *“ La actividad de los abogados y otros profesionales del derecho como defensores o representantes de sus clientes en o con respecto a procesos judiciales, administrativos, arbitraje o mediación no se considerará para el registro como sujeto obligado.”*, es necesario realizar las siguientes precisiones:

- 1) El artículo 2 de la Resolución Nro. UAFE-DG-2022-0129, señala claramente el Ámbito de Aplicación que va tener este cuerpo normativo, es así que, establece ciertas actividades que tienen que ser reportadas y no todo el ejercicio profesional que cuentan los profesionales del derecho como mal se ha interpretado en la presente acción de inconstitucionalidad.

- 2) El artículo 3 de la Resolución Nro. UAFE-DG-2022-0129, menciona que los abogados y/o profesionales del derecho remitirán únicamente en caso de tener conocimiento de operaciones sospechosas, es decir cuando se trate de transacciones que no puedan justificarse y no de todas las actividades que cuentan dentro del ejercicio profesional.
- 3) La Resolución Nro. UAFE-DG-2022-0129, además de determinar cuáles son las actividades a reportar, también determina sus excepciones, siendo así que no se considerara como sujetos obligados a los abogados y/o profesionales del derecho cuya actividad sea la de patrocinio, mediación y arbitraje.

En este sentido, la Ley Orgánica que regula la Función Judicial, de conformidad con el art. 335 dispone las Prohibiciones a los abogados en el patrocinio de las causas, en concordancia con este texto, dicha actividad se encuentra protegida también por el inciso descrito en el párrafo anterior de la Resolución de UAFE, ya que no se pide revelar el secreto de los documentos o instrucciones de sus patrocinados, porque el ejercicio del patrocinio o defensa de un cliente es una actividad exenta para el registro de los abogados a reportar según la Resolución UAFE-DG-2022-0129, es decir el patrocinio de causas de ninguna forma es solicitado sea reportado a la UAFE.

Ahora bien, una vez explicado el alcance y el ámbito de aplicación que genera la Resolución Nro. UAFE-DG-2022-0129 a los abogados y demás profesionales del derecho, se debe analizar si su vigencia se contrapone con lo señalado con el artículo 179 del Código Orgánico Integral penal y si su aplicación sería inconstitucional.

En ese sentido, el artículo 179 del código Integral Penal nos habla de la revelación del secreto profesional y de las consecuencia que su incumplimiento acarrearía, es así que, el legislador en el momento de emitir el sentido de la norma estipula que la infracción se comete en el momento que se divulgue un secreto que en razón de su profesión fue confiado y que este cause daño a otra persona, y no en casos en las cuales se pueda prevenir el cometimiento de un delito, es decir el ampararse en el secreto profesional para abstenerse de actuar ante una situación que se considera un deber legal como es el impedir el cometimiento de un delito.

b) el accionante señala que “ *la norma es ambigua y violenta el principio de tipicidad*”(…) *No establece cuales son los criterios para determinar si una operación es o no sospechosa. –No establece que documentos en particular constituyen “todos los sustentos del caso”- No establece quienes son los ‘otros profesionales del Derecho’, pudiendo extender las sanciones por el incumplimiento ante la obligación de reportar a terceros que no son abogados (...).*

La Unidad de Análisis Financiero y Económico, no ha dejado de manera alguna un sentido ambiguo en cuanto lo que determina una operación sospechosa, y que guarda concordancia con las 40 Recomendaciones del GAFI, para ello primero debe aclararse que el Reporte de Operaciones Sospechosas, no constituye ni debe confundirse con una denuncia. UAFE ha emitido la Resolución UAFE-DG-2022-096, de fecha 21 de marzo de 2022, en la que define y contextualiza el REPORTE DE OPERACIONES SOSPECHOSAS (ROS), y señala:

“ El reporte de operaciones sospechosas (ROS) puede estar constituido por operaciones o transacciones económicas inusuales e injustificadas, que son los movimientos económicos realizados por personas naturales o jurídicas, que no guarden correspondencia con el perfil económico y financiero que estas han mantenido en la entidad reportante, y/o por operaciones sospechosas, en este último caso, los sujetos obligados remitirán sus sospechas tomando en cuenta lo siguiente:

2.1. Si los sujetos obligados sospechan o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos proceden de una actividad delictiva, o están relacionados al financiamiento del terrorismo, reportarán con prontitud sus sospechas.

2.2. Los sujetos obligados reportarán las operaciones sospechosas, incluidos los intentos de realizar operaciones, con independencia del monto de las mismas.”

También debe destacarse que la normativa prevista en materia de Lavado de Activos y Financiamientos de delitos, prevé la reserva de la información de conformidad lo dispone el artículo 11 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, “**La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) solicitará**

y recibirá, bajo reserva, información sobre operaciones o transacciones económicas inusuales e injustificadas para procesarla, analizarla y de ser el caso remitir un reporte a la Fiscalía General del Estado, con carácter reservado y con los debidos soportes.”

En especial es importante destacar que cuando se remite un reporte ROII a la Fiscalía General del Estado, no se presenta una afectación al derecho a la defensa como se pretende equívocamente en la demanda de inconstitucionalidad al referirse al artículo 76 de la Carta Magna, debido a que en su generación (Del ROII) no se establecen derechos ni obligaciones ni se determina responsabilidades penales de ningún tipo, pues éste constituye únicamente un análisis de información que es entregada por los diferentes sujetos obligado a reportar o que consta en bases de datos, por lo tanto, no es un proceso que determina una situación jurídica en contra del particular.

De conformidad con la Sentencia Constitucional No. 131-13-SEP-CC, el derecho a la defensa en el ámbito constitucional y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos obliga a que nadie sea privado de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos en el desarrollo de un proceso legal, en base a la igualdad de condiciones y facultades de las partes procesales, en este contexto, un reporte de operaciones sospechosas **no implica un prejuzgamiento de ninguna forma.**

C) Por otro lado, la referencia a *otros profesionales de Derecho*, no debe confundirse con una posibilidad de extender sanciones, ya que existen además del título de Abogado de los Tribunales y Juzgados del Ecuador, los Doctores en Jurisprudencia según anteriores denominaciones que se expedían, o por la denominaciones de la misma calidad de los profesionales extranjeros que puedan convalidar sus estudios en nuestro país para el ejercicio como profesionales de Derecho. En este sentido de ninguna forma podría hacer extensiva la obligación a otros sujetos que no son abogados porque de conformidad con el artículo 226 de la Constitución de la República “*Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.*”

Finalizando el análisis de este punto, es preciso destacar que la norma establecida tienen un fin legítimo el cual es la lucha contra el lavado de activos y su financiamiento más no la de lesionar un derecho constitucional como se mal ha interpretado por los abogados y profesionales del derecho, pues existen factores que deben tomarse en cuenta antes de realizar un reporte de operaciones sospechosas.

Con todo lo expuesto, la incorporación de los profesionales en derecho, como se ha demostrado en el presente documento, nace de una facultad de la autoridad administrativa de una Institución autónoma, técnica y responsable de la ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos.⁴ Y además la regulación normativa respeta los derechos constitucionales y la jerarquía normativa.

VII

Con respecto al punto siete de la demanda, se debe indicar que ya fue planteada una Acción Constitucional en contra de la aplicación de la Resolución Nro. UAFE-DG-2022-0129, como es la Acción de Protección Nro.17204202201489 sustanciada en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito, por lo que no se estaría cumpliendo lo señalado en el artículo 10 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Social.

VIII

Informes técnicos párrafo 22 de Auto de Admisión

El artículo 19 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, respecto de la clasificación de la información de los organismos de seguridad señala: *“La Secretaría Nacional de Inteligencia y los organismos de seguridad podrán clasificar la información resultante de las investigaciones o actividades que realicen, mediante resolución motivada de la máxima autoridad de la entidad*

⁴ Art. 11.Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos.

respectiva. La información y documentación se clasificará como reservada, secreta y secretísima. (...)”.

El artículo 7 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, determina que la Unidad de Inteligencia Financiera, actualmente la Unidad de Análisis Financiero y Económico, es parte del Sistema Nacional de Inteligencia.

El artículo 28 del Reglamento ibídem, prevé lo siguiente: *“Los documentos producidos y procesados en la Secretaría Nacional de Inteligencia y en los organismos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia, así como la información resultante de las investigaciones, se clasificarán previa resolución motivada de la máxima autoridad de la entidad respectiva, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en los siguientes niveles: Reservado, Secreto y Secretísimo. Reservado.- Es el documento o material que contiene información cuya utilización no autorizada podría perjudicar los intereses de la Secretaría Nacional de Inteligencia o de los organismos integrantes del Sistema Nacional de Inteligencia. **Su acceso será permitido a los funcionarios autorizados de la Secretaría Nacional de Inteligencia y de los Organismos integrantes del Sistema.***

*Secreto.- Es el documento o material que contiene información cuya revelación no autorizada podría ocasionar daño a las instituciones públicas y a los funcionarios que laboran en ellas. **Su acceso es exclusivo a las máximas autoridades de los organismos de seguridad, de los coordinadores de área de la Secretaría, del Secretario Nacional de Inteligencia y del Ministerio de Defensa Nacional. (...)**”* (El énfasis me pertenece).

De otro lado, la letra b) del artículo 17 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que: **“No procede el derecho a acceder a la información pública, exclusivamente en los siguientes casos: (...) b) Las informaciones expresamente establecidas como reservadas en leyes vigentes.”**

Según lo establecido en el artículo 9 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *“De conformidad con la Constitución y la Ley, no procede el derecho de acceso a la información pública sobre documentos calificados motivadamente como reservados por el Consejo de Seguridad Nacional y aquella información clasificada como tal por las leyes*

vigentes, tal como lo dispone la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (...)”.

La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), emitió la Resolución No. UAFE-DG-2022-0084 de 24 de febrero de 2022, mediante la cual se expidió el índice temático por series documentales de los expedientes clasificados como reservados y secretos de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE); y, consecuentemente, excluirlos del acceso a la información pública, de la siguiente manera: Reservados: "(...) t. Informes técnicos para la incorporación de los sujetos obligados a informar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE). (...)”.

En lo que concierne al Código Orgánico Integral Penal, el artículo 472 respecto de la Información de circulación restringida, prevé que: “No podrá circular libremente la siguiente información:

1. Aquella que esté protegida expresamente con una cláusula de reserva previamente establecida en la ley.

2. La información acerca de datos de carácter personal y la que provenga de las comunicaciones personales cuya difusión no haya sido autorizada expresamente por su titular, por la ley o por la o el juzgador.

3. La información producida por la o el fiscal en el marco de una investigación previa y aquella originada en la orden judicial relacionada con las técnicas especiales de investigación.

4. La información acerca de niñas, niños y adolescentes que viole sus derechos según lo establecido en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia y la Constitución.

5. La información calificada por los organismos que conforman el Sistema nacional de inteligencia.” (El énfasis me pertenece).

IX

PRETENSIÓN CONCRETA

De conformidad con el artículo 76 de la LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL, que establece los principios y reglas generales para el ejercicio de este control, del cual la Corte

Constitucional hará uso de los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina, y como se ha podido desvirtuar cada una de las infundadas e ilegítimas pretensiones planteadas por el legitimado activo, en especial verificándose la presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas planteadas, así como la interpretación conforme de las mismas verificándose la compatibilidad de las normas invocadas con el esquema constitucional vigente.

Se ha justificado que i) la disposición reformativa tercera de la Ley orgánica de solidaridad y de corresponsabilidad ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016, ii) el artículo 26 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos; y, iii) la Resolución UAFE-DG-2022-0129 de fecha 08 de abril de 2022, emitida por la UAFE, no afectarían los derechos a la reserva de ley, seguridad jurídica, derecho –deber del secreto profesional, igualdad, debido proceso determinados en la Constitución de la República del Ecuador, ni a ninguna otra garantía o derecho constitucional, pues la misma se expidió acorde a la Constitución y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, razón por la cual solicito se deseche la acción de inconstitucionalidad planteada por el Dr. Jorge Salomón Yáñez y Andrés cervantes Valarezo en contra de los artículos de las Leyes orgánicas, y resolución referidas, pues su pretensión carece de asidero legal y constitucional.

De considerar pertinente de conformidad al art. 33 del Reglamento para la Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, convocar a audiencia pública, con la finalidad de formar su mejor criterio para resolver, solicito se me convoque en el domicilio y medios señalados oportunamente.

Atentamente,

ING. CARLA MERA PROAÑO
DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS
FINANCIERO Y ECONÓMICO – UAFE

Página 21 de 22

AB. XIMENA VIVANCO
MAT. 17-2015-2552 F.A.P

AB. MARCO MANOTOA S.
MAT. 17-2010-243 F.A.P.

AB. ABEL SANCHEZ HEREDIA
MAT. 17-2012-1062

AB. JONATHAN BALSECA BUITRON
MAT. 17-2016-770 F.A.P

AB. JUAN MIGUEL SANTANA
MAT. 17-2017-250 F.A.P

AB. ROSANA ABAD ZAMORA
MAT.01-2017-7 F.A.A