

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** Quito D.M., 27 de abril de 2022.

**VISTOS:** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 30 de marzo de 2022, **avoca** conocimiento de la causa **No. 3-22-IA, acción de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales.**

### **1. Antecedentes procesales**

1. El 9 de febrero de 2022, Jhenny Mercedes Andrade López, representante legal de la compañía Administración de Riesgos Auditoría en Seguridad y Cobranza Arasco C.A. (en adelante, “la accionante”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad del artículo 4, disposición general primera y disposición transitoria primera de la Resolución No. UAFE-DG-2018-000028 de 30 de mayo del 2018, publicada en el Registro Oficial No. 267 de 21 de junio de 2018, a través de la cual se expidió la Norma para la Capacitación a Sujetos Obligados a Informar a la UAFE y Unidades Complementarias Antilavado en Materia de Prevención de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos.
2. Mediante auto de 7 de abril de 2022, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín dispuso que la accionante complete y aclare su demanda, de conformidad con lo prescrito por el artículo 79, numeral 5 literal b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>1</sup>. En virtud de ello, la accionante remitió un escrito el 13 de abril de 2022.

### **2. Oportunidad**

3. La accionante afirma que los citados artículos son inconstitucionales por el fondo. Según el artículo 138 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, procede presentar la acción de inconstitucionalidad en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto, por lo que la demanda se considera oportuna.

### **3. Pretensión y sus fundamentos**

4. A decir de la accionante, el acto impugnado adolece, principalmente, de los siguientes vicios de inconstitucionalidad:

---

<sup>1</sup> Artículo 79, numeral 5 literal b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “[I]a demanda de inconstitucionalidad contendrá: [...] fundamento de la pretensión, que incluye: b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

- 4.1. Vulnera el artículo 3 numeral 5 de la Constitución<sup>2</sup> porque el acto impugnado realiza un “monopolio” para las capacitaciones, lo cual atenta

*contra ese derecho de la ciudadanía de acceder en forma equitativa a los recursos, ya que las restricciones constantes en la Resolución 028, marcan un filtro legal para que los operadores privados de capacitación puedan ofertar capacitaciones a los sujetos obligados esperar la capacitación de UAFE y no la que puedan ofrecen (sic) los capacitadores privados. Por tanto, las decisiones de UAFE atentan contra esa distribución equitativa de recursos, en el sentido de que la ciudadanía como capacitadores privados, se ven impedidos de obtener recursos ofreciendo y promocionando cursos de capacitación en la materia que permita a los oficiales de cumplimiento observar la obligación prevista en el artículo 15 literal f) del Reglamento General a la Ley Orgánica de Prevención de Lavado de Activos.*

- 4.2. Vulnera el artículo 11 numeral 2 de la Constitución<sup>3</sup> porque

*menoscaba el derecho de los capacitadores privados de promocionar eventos de capacitación para que los oficiales de cumplimiento puedan cumplir con dicha responsabilidad prevista en la disposición reglamentaria citada, lo cual evidentemente vulnera ese derecho de igualdad de los capacitadores privados y de tener las mismas oportunidades para generar trabajo, empleo y obtener recursos lícitos. [Además] promueve evidentemente un trato desigual, pues se abusa del poder para generar estas diferencias entre ser un ente público y uno privado sin que medie un fin legítimo o que tenga soporte en norma de rango legal. La posición egoísta de UAFE olvida que en el medio hay actores que pueden contribuir eficazmente en un país donde el riesgo de lavado de activos es creciente; esa contribución es precisamente que los operadores privados unan esfuerzos con UAFE para llevar adelante una política nacional de capacitación.*

- 4.3. Vulnera el artículo 11 numeral 4 de la Constitución debido a que el acto impugnado

*coarta la posibilidad de que los oficiales de cumplimiento puedan escoger libremente ante quien se capacitan y así cumplir la obligación prevista en el artículo 15 literal f) del Reglamento General de la Ley Orgánica de Prevención de Lavado de Activos con sus*

---

<sup>2</sup> Art. 3.- “Son deberes primordiales del Estado: 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir”.

<sup>3</sup> Art. 11.- “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

*El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. [...] 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales [...] 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.*

*obligaciones; y en segundo lugar, no permite al capacitador privado ofrecer cursos a los oficiales de cumplimiento para que estas capacitaciones se las tome en cuenta para efectos de registro anual y actualización anual de conocimientos.*

- 4.4. Vulnera el artículo 11 numeral 8 de la Constitución pues es una norma de

*carácter regresivo que restringe derechos de estas personas que se ven obligados a esperar la capacitación que UAFE pueda ofrecer durante el año; y adicionalmente, menoscaba el derecho de los capacitadores privados de ejercer una actividad económica dirigida a ofrecer capacitación que le sirva al oficial de cumplimiento cumplir sus obligaciones ante UAFE. Más aún cuando ya se contaba con la aceptación por parte de la UAFE de registrar y autorizar las capacitaciones privadas desde la misma fecha que inició sus actividades en el Ecuador.*

- 4.5. Vulnera el artículo 52 de la Constitución<sup>4</sup> por cuanto los oficiales de cumplimiento

*se encuentran obligados a esperar exclusivamente las capacitaciones que realice UAFE para poder cumplir el artículo 15 literal f) del Reglamento General de la Ley Orgánica de Prevención de Lavado de Activos, hecho que sin duda vulnera ese derecho de libertad, y en consecuencia afecta adicionalmente a los capacitadores privados [...] adicionalmente, produce efectos nocivos a los capacitadores privados como lo es mi representada de que nos vemos impedidos de promocionar, ofrecer y ejecutar capacitaciones en la materia.*

- 4.6. Vulnera el artículo 66 numeral 2 de la Constitución<sup>5</sup> en razón de que los capacitadores privados, han visto disminuidos sus ingresos económicos “*por lo que ese derecho al trabajo y empleo que permite una vida digna han sido alterados por las decisiones de UAFE y han causado un grave perjuicio económico y social*”.

- 4.7. Vulnera el artículo 66 numeral 4 de la Constitución porque “*discrimina a los capacitadores privados que se ven impedidos de promover servicios de capacitación a los oficiales de cumplimiento para que cumplan su obligación de actualización de conocimientos anual*”.

- 4.8. Vulnera el artículo 66 numeral 15 de la Constitución debido a que “*limita y disminuye el derecho a desarrollar actividades económicas, al no poder ofrecer programas o servicios*

---

<sup>4</sup> Art. 52.- “Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.

La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor”.

<sup>5</sup> Art. 66.- “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. [...] 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. 16. El derecho a la libertad de contratación. [...] 25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia, y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características”.

*de capacitación para que los oficiales de cumplimiento observen su responsabilidad de registrar anualmente capacitación ante UAFE”.*

- 4.9. Vulnera el artículo 66 numeral 16 de la Constitución puesto que los oficiales de cumplimiento se ven impedidos de acudir a servicios de capacitación prestados por operadores privados pues dichas capacitaciones no les “*servirán para registrarlos ante UAFE*”.
  - 4.10. Vulnera el artículo 66 numeral 25 de la Constitución porque la UAFE no tiene la infraestructura ni recursos para ofrecer una capacitación de calidad.
  - 4.11. Vulnera el artículo 84 de la Constitución<sup>6</sup> pues “*la UAFE al tener potestades normativas, no puede afectar derechos de las personas reconocidos en la Constitución*”.
  - 4.12. Vulnera el artículo 227 de la Constitución<sup>7</sup> al limitar “*a los capacitadores privados [de] ser partícipes de los procesos de capacitación que esa entidad organice o planifique, es decir, no se permita el involucramiento del sector privado con la actividad pública*”.
  - 4.13. Vulnera el artículo 424 de la Constitución<sup>8</sup> pues “*los oficiales de cumplimiento se ven obligados a obtener capacitación exclusivamente de la UAFE para poder cumplir con lo previsto en el artículo 15 literal f) del Reglamento General de la Ley Orgánica en relación, [lo cual] atenta con ese derecho fundamental de escoger con libertad un servicio de capacitación*”.
5. Además, la accionante manifiesta que la empresa que representa ha organizado varios eventos de capacitación en prevención de lavado de activos, lo que la convirtió en un referente de capacitación. Según la accionante, la mayoría de los ingresos de dicha empresa provenían de las mencionadas capacitaciones y, debido a la emisión de las normas impugnadas, se produjo una “*significativa disminución de los ingresos, trayendo como consecuencia no solo el perjuicio patrimonial particular a la compañía que represento, sino además a otros prestadores de capacitación privados que penosamente tomaron la decisión de cerrar o retirarse del mercado*”.

---

<sup>6</sup> Art. 8.- “*La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución*”.

<sup>7</sup> Art. 227.- “*La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación*”.

<sup>8</sup> Art. 424.- “*La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público*”.

6. La pretensión de la accionante es que se declare la inconstitucionalidad del acto impugnado y que, como medida cautelar

*se disponga a UAFE de que se abstenga de emitir actos normativos o actos administrativos de efectos generales que impliquen mantener las restricciones en relación a que exclusivamente sea UAFE la que otorgue capacitación a los sujetos obligados y que las mismas sean las únicas que sirvan para efecto de registro. Solicito aquello, en función de que UAFE conforme a la información que aparece en su sitio web estaría organizando una Escuela de Formación Continua.*

7. Además, solicita que

*los eventos de capacitación que hayan sido cursados y aprobados por los oficiales de cumplimiento ante capacitadores privados ya sean personas naturales o jurídicas durante los años 2018, 2019, 2020, 2021 y que se los curse posteriormente, puedan ser registrados en UAFE y sirvan para cumplir la obligación establecida en el artículo 15 literal f) del Reglamento General a la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos.*

#### **4. Admisibilidad**

8. El artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC impone a los accionantes una obligación calificada, mediante la cual deben presentar argumentos que demuestren una incompatibilidad normativa. Estos argumentos deben reunir cuatro características: ser claros, ciertos, específicos y pertinentes, lo que requiere a los accionantes una carga argumental que permita a la Corte analizar si normas alegadas como inconstitucionales vulneran la Constitución. En la etapa de admisibilidad, la Sala no debe entrar a valorar el mérito de dichos argumentos, pero sí debe evidenciar su existencia para que en la siguiente fase procesal pueda realizar un control de constitucionalidad adecuado.
9. La accionante ha explicado que, a raíz de la emisión del acto impugnado, han existido afectaciones a las personas privadas que efectúan este tipo de capacitaciones, pues ahora dichas capacitaciones no son reconocidas por la UAFE para considerar como cumplida la obligación prevista en el artículo 15 literal f) del Reglamento General de la Ley Orgánica de Prevención de Lavado de Activos<sup>9</sup>. Así también ha indicado que sus ganancias se han visto disminuidas porque a pesar de poder efectuar capacitaciones en materia de lavado de activos, estas no serán consideradas para el cumplimiento de la obligación respecto de los oficiales de cumplimiento de registrar una capacitación. Si bien la accionante presenta argumentos relacionados con presuntas incompatibilidades entre la resolución y la Constitución, en la práctica se encuentra inconforme respecto a que la UAFE sea la única entidad que pueda impartir capacitaciones para cumplir la obligación prevista en el artículo 15 literal f) del Reglamento General de la Ley Orgánica de Prevención de Lavado de Activos, lo cual no tiene relación con una incompatibilidad constitucional. Es así que la accionante ha basado sus argumentos en posibles afectaciones

---

<sup>9</sup> Art. 15.- “De las funciones del Oficial de Cumplimiento.- Son funciones del oficial de cumplimiento: [...] f. Registrar en la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), la capacitación recibida en el año anterior”.

derivadas de la aplicación del acto impugnado, mismos que no son objeto de control abstracto de constitucionalidad.

10. De ahí que no se puede concluir que los argumentos presentados por la accionante cumplan los requisitos exigidos por la Ley, pues estos argumentos no son ciertos, específicos ni pertinentes a efectos de demostrar que la norma impugnada es incompatible con la Constitución, más allá de su opinión sobre la conveniencia o no de dicha norma. En conclusión, la demanda no cumple con el requisito prescrito en el artículo 79 numeral 5 literal b) de la Constitución. En consecuencia, el Tribunal se abstiene de realizar otras consideraciones.

### 5. Solicitud de suspensión provisional del acto impugnado

11. El artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos: “[I]a *solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley*”. Esta Corte Constitucional ha establecido que los requisitos de procedencia de las medidas cautelares son: “i) *hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que se están violando*”<sup>10</sup>.
12. En su demanda, la accionante se limita a argumentar que:

*se disponga a UAFE de que se abstenga de emitir actos normativos o actos administrativos de efectos generales que impliquen mantener las restricciones en relación a que exclusivamente sea UAFE la que otorgue capacitación a los sujetos obligados y que las mismas sean las únicas que sirvan para efecto de registro.*

13. De la revisión integral de la demanda, este Tribunal no verifica que la accionante haya proporcionado elementos suficientes para demostrar el cumplimiento de todos los requisitos de procedibilidad de las medidas cautelares referidas en el párrafo 11 *ut supra*. En particular, la accionante no ha remitido información que permita a este Tribunal presumir, de forma razonable, que exista la inminencia de un daño grave que exija la suspensión de todo el contenido del acto impugnado. Por lo que corresponde negar el pedido de solicitud de suspensión de normas.

### 6. Decisión

14. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve:
  1. **Inadmitir** la acción de inconstitucionalidad en contra de acto administrativo con efectos generales No. 3-22-IA.
  2. **Negar** la solicitud de medida cautelar planteada.

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 66-15-JC/20 de 10 de septiembre de 2019, párr. 26.

15. Esta decisión, conforme a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no es susceptible de recurso alguno.
16. En consecuencia, se dispone notificar este auto.

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado con dos votos a favor por parte de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, y un voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 27 de abril de 2022. Lo certifico.

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

**VOTO SALVADO**

**JUEZA CONSTITUCIONAL KARLA ANDRADE QUEVEDO**

**AUTO No. 3-22-IA**

1. Con profundo respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto salvado respecto de los fundamentos para inadmitir la demanda de acuerdo con las razones que expongo a continuación:
2. El auto de 27 de abril de 2021 inadmitió la acción de inconstitucionalidad, por las siguientes razones,

*“La accionante ha explicado que, a raíz de la emisión del acto impugnado, han existido afectaciones a las personas privadas que efectúan este tipo de capacitaciones, pues ahora dichas capacitaciones no son reconocidas por la UAFE para considerar como cumplida la obligación prevista en el artículo 15 literal f) del Reglamento General de la Ley Orgánica de Prevención de Lavado de Activos. Así también ha indicado que sus ganancias se han visto disminuidas porque a pesar de poder efectuar capacitaciones en materia de lavado de activos, estas no serán consideradas para el cumplimiento de la obligación respecto de los oficiales de cumplimiento de registrar una capacitación. Si bien la accionante presenta argumentos relacionados con presuntas incompatibilidades entre la resolución y la Constitución, en la práctica se encuentra inconforme respecto a que la UAFE sea la única entidad que pueda impartir capacitaciones para cumplir la obligación prevista en el artículo 15 literal f) del Reglamento General de la Ley Orgánica de Prevención de Lavado de Activos, lo cual no tiene relación con una incompatibilidad constitucional. Es así que la accionante ha basado sus argumentos en posibles afectaciones derivadas de la aplicación del acto impugnado, mismos que no son objeto de control abstracto de constitucionalidad.*

*De ahí que no se puede concluir que los argumentos presentados por la accionante cumplan los requisitos exigidos por la Ley, pues estos argumentos no son ciertos, específicos ni pertinentes a efectos de demostrar que la norma impugnada es incompatible con la Constitución, más allá de su opinión sobre la conveniencia o no de dicha norma (...).”*

3. Pese a que concuerdo en que varios argumentos de la acción se refieren expresamente a la inconveniencia de la norma impugnada, debo indicar que discrepo en que esta no contenga argumentos claros, ciertos y específicos sobre una incompatibilidad de la norma impugnada con la Constitución. En particular, de la revisión de demanda se desprenden argumentos sobre un presunto trato discriminatorio (art. 11. 2 Constitución) y un efecto regresivo (art. 11. 8 Constitución) por parte de la resolución impugnada en perjuicio de los capacitadores privados.

4. De modo que, considero que existen argumentos suficientes para admitir a trámite la demanda, conforme lo dispone el artículo 79 numeral 5 literal b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>11</sup>.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal que el voto salvado que antecede fue presentado, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 27 de abril de 2022.- Lo certifico.

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

---

<sup>11</sup> LOGJCC, art. 79 numeral 5 literal b) “*Contenido de la demanda de inconstitucionalidad.- La demanda de inconstitucionalidad contendrá: Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*”.