

Quito, D.M., 11 de enero de 2024

CASO 18-18-IN

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

SENTENCIA 18-18-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 3, 11 (incisos 1, 2 y 3) y 12 (literales f, g y m) de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento del Delito. Se concluye que las normas impugnadas no son contrarias a la Constitución por no extender la tipificación del delito de lavado de activos, no impedir el ejercicio del derecho de contradicción, no transgredir la separación de poderes, no afectar la protección de datos personales ni transgredir la presunción de inocencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de mayo de 2018, César Rafael García Sánchez (“**accionante**”) presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 3, los tres primeros incisos del artículo 11 y los literales f, g y m del artículo 12 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento del Delito (“**Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos**”), publicada en el segundo suplemento del registro oficial 802, de 21 de julio 2016.¹
2. Mediante auto de 10 de abril de 2019, el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

2. Competencia

3. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

¹ Se aclara que el accionante no solicitó la suspensión provisional de las normas impugnadas.

3. Disposiciones impugnadas

4. El accionante impugna las siguientes disposiciones de Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos:

Art. 3.- Se entenderá por operaciones o transacciones económicas inusuales, injustificadas o sospechosas, los movimientos económicos, realizados por personas naturales o jurídicas, que no guarden correspondencia con el perfil económico y financiero que éstas han mantenido en la entidad reportante y que no puedan sustentarse.

Art. 11.- La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), es la entidad técnica responsable de la recopilación de información, realización de reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos. Es una entidad con autonomía operativa, administrativa, financiera y jurisdicción coactiva adscrita al Ministerio Coordinador de Política Económica o al órgano que asuma sus competencias.

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.

La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), colaborará con la Fiscalía y los órganos jurisdiccionales competentes, cuando estos lo requieran, con toda la información necesaria para la investigación, procesamiento y juzgamiento de los delitos de lavado de activos y financiamiento de delitos. [...]

Art. 12.- La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) deberá cumplir las siguientes funciones: [...]

f) Remitir a la Fiscalía General del Estado el reporte de operaciones inusuales e injustificadas con los sustentos del caso, así como las ampliaciones e información que fueren solicitadas por la Fiscalía. La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) queda prohibida de entregar información reservada, bajo su custodia, a terceros con la excepción prevista en el artículo anterior.

g) Intervenir, a través de su titular, como parte procesal en los procesos penales iniciados por Lavado de Activos o Financiamiento de delitos en los que ha remitido reportes de operaciones inusuales e injustificadas. [...]

m) Iniciar de oficio los análisis financieros en aquellos casos que se presuma la existencia de operaciones o transacciones económicas inusuales, injustificadas o sospechosas.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del accionante

5. El accionante pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas con la alegación de que estas serían contrarias a los artículos 11.2, 66.4, 64.19, 76.1, 76.2, 76.4, 76.7.a, 76.7.c, 76.7.h,² 82 y 168.1 de la Constitución de la República.
6. Respecto del artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos el accionante, sostiene lo siguiente:
 - 6.1. En primer lugar, considera que la calificación de una operación económica como “inusual, injustificada o sospechosa” amplifica el supuesto de hecho del delito de lavado de activos tipificado en el artículo 317 del Código Orgánico Integral Penal. Así, señala que por el mero hecho de que una operación económica no corresponda al perfil de una persona, se facultaría el inicio de un proceso penal en su contra por el delito de lavado de activos, lo que sería contrario al derecho a la igualdad, a la presunción de inocencia y al principio de legalidad, establecidos en los artículos 11.2, 66.4, 76.2 y 76.3 de la Constitución.
 - 6.2. En segundo lugar, el accionante sostiene que la “calificación” de una operación económica como “inusual, injustificada o sospechosa” adolece de vaguedad y ambigüedad, al establecer un supuesto de hecho amplio e inexacto. Esto crearía una “categoría sospechosa generalizada” pues, “a todas las personas que tengan transacciones distintas a su perfil, sin más, se les atribuye indicios de culpabilidad en la comisión de actividades criminales”. De este modo, esta disposición sería contraria a los artículos 76.1, 76.3 y 82 de la Constitución.
 - 6.3. Finalmente, el accionante argumenta que la “calificación” de una operación económica como “inusual, injustificada o sospechosa” la realiza la Unidad de Análisis Financiero y Económico (“UAFE”) de forma unilateral, sin que la ley prevea un procedimiento administrativo en el que se pueda ejercer el derecho a la contradicción, lo que vulneraría los artículos 76.4, 76.7.a, 76.7.c y 76.7.h de la Constitución.

² Aunque la demanda menciona al literal g del artículo 76 de la Constitución, su razonamiento se refiere al literal h del mencionado artículo.

7. Respecto al artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, el accionante afirma lo que sigue:
- 7.1. Respecto del primer párrafo, el accionante sostiene que la UAFE es un organismo perteneciente al poder ejecutivo y no al poder judicial, y que sus investigaciones son “usadas principalmente con fines de investigación y sanción penal” por parte de la Fiscalía General del Estado, lo que representaría una trasgresión al principio de independencia de la Función Judicial consagrado en el artículo 168, número 1 de la Constitución.
 - 7.2. Sobre los demás párrafos del artículo 11 de la ley impugnada, el accionante afirma que la UAFE recibe información de las instituciones del sistema financiero, la misma que se mantiene en reserva incluso en contra del mismo administrado; y luego del análisis respectivo se remite a la Fiscalía General del Estado. De este modo, la persona conoce del informe de la UAFE dentro de la investigación previa efectuada por la Fiscalía, sin que previamente se haya defendido ante la instancia administrativa, lo que vulnera el artículo 76.7.a de la Constitución.
 - 7.3. Finalmente, el accionante considera que el mencionado artículo 11 de la ley no establece mecanismos de protección sobre el manejo de la información recabada, específicamente porque las entidades que la proporcionan lo hacen sin autorización de su titular y sin que la ley impugnada prevea algún proceso para su cuidado, organización y manejo. Por consiguiente, concluye que la interpretación integral del artículo 11 de la ley impugnada se contrapone con el artículo 66.19 de la Constitución.
8. Por último, respecto al artículo 12 manifiesta que los literales impugnados facultan a la UAFE a iniciar de oficio las actividades investigativas sobre las operaciones económicas “dudosas”, las que deben remitirse obligatoriamente a la Fiscalía General del Estado y que habilitan que la UAFE formule una pretensión punitiva como parte dentro del proceso penal. Esto generaría una inobservancia del principio de inocencia y conllevaría una enorme desigualdad material entre las mencionadas entidades y las personas naturales. Por este motivo, los mencionados literales serían contrarios a los artículos 11.2, 66. 4, 76.2 y 76.7.a de la Constitución.

4.2. De la Presidencia de la República

9. En su escrito de contestación a la demanda, la Presidencia de la República señaló lo siguiente:³

- 9.1.** La Presidencia refuta las razones esgrimidas por el accionante porque “parecería agotarse en aquello que estima perjudicial, sin que exista un verdadero nexo causal entre la norma que demanda y la disposición constitucional que presume se vería afectada”. Asimismo, sostiene que en el estudio y análisis de la demanda “es imposible evidenciar la supuesta inconstitucionalidad por el fondo [...] sino una aparente afectación personal del accionante”.
- 9.2.** Respecto al artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, la Presidencia sostiene que la norma no es vaga ni ambigua, ya que la propia ley “define lo que se debe entender como operaciones o transacciones económicas inusuales, injustificadas o sospechosas”.
- 9.3.** Del mismo modo, el artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos no establecería ningún acto típico como penalmente relevante pues no modificaría los límites de la tipificada como delito en el art. 371 del Código Orgánico Integral Penal (“COIP”). Afirma, además, que del artículo acusado como inconstitucional no se desprende ninguna transgresión al derecho a la igualdad pues dicho artículo no categoriza, segmenta o pone en detrimento a persona o grupo humano alguno porque no se refiere a individuos sino a las operaciones o transacciones económicas realizadas por personas naturales o jurídicas, sin distinción.
- 9.4.** Asimismo, respecto al artículo 3, la Presidencia concluye que el argumento del accionante relativo a una supuesta transgresión de la seguridad jurídica es incorrecto ya que la norma cuestionada sería clara, precisa y guardaría conformidad con las directrices, recomendaciones y obligaciones internacionales asumidas por el Ecuador.
- 9.5.** Luego, argumenta que es errada la interpretación realizada por el accionante respecto a los artículos 3 y 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos en relación a que toda transacción distinta al perfil económico de una persona la pone

³ Expediente constitucional, escrito presentado el 14 de mayo de 2019, hojas 42 a 50.

bajo sospecha penal, ya que la ley establecería la mera facultad de que la UAFE emita un reporte, no una obligación de hacerlo. Esto demostraría la intención de confundir del accionante al reducir todo el alcance de la ley el ámbito del Derecho Penal y el Derecho Procesal Penal.

9.6. Siguiendo con esta misma argumentación, el poder punitivo del Estado, contrario a lo que el accionante plantea, no se ejerce por la UAFE o por lo dispuesto en el artículo 11 de la ley impugnada. En definitiva, esta disposición no modifica ni autoriza a la UAFE para ejercer el poder punitivo del Estado. Lo único que hace este artículo es precisar las actividades de la UAFE al reportar información a la Fiscalía para que sea esta última la que investigue y, eventualmente, acuse la existencia de una infracción.

9.7. En relación con los artículos 11 y 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, la Presidencia señala que el deber de reserva de información por parte de la UAFE no vulnera la protección de datos de carácter personal, sino más bien lo refuerza.

9.8. Finalmente, respecto de las argumentaciones en contra del literal g del art. 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, la Presidencia observa que la posibilidad de participar en procesos penales en calidad de acusador particular no está reconocida de modo exclusivo para la UAFE ni compromete el derecho a la defensa de los procesados.

4.3. De la Procuraduría General del Estado

10. En su escrito de contestación a la demanda, la Procuraduría General del Estado (“**Procuraduría**”) sostuvo lo siguiente:⁴

10.1. Las normas impugnadas, de manera general, aplican las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (“**GAFI**”), que constituyen un esquema de medidas completo y consistente que los países deben implementar para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Además, dichas recomendaciones fijan un estándar internacional que los países tienen obligación de implementar, con la finalidad de aumentar la transparencia en contra el uso ilícito del sistema económico.

⁴ Expediente constitucional, escrito presentado el 15 de mayo de 2019, hojas 54 a 60.

- 10.2.** La Procuraduría sostiene que la facultad de recopilar y analizar información no es contraria a la presunción de inocencia ni al derecho a la defensa. Así, sostiene que dicha compilación tiene el propósito de luchar en contra de la corrupción, el terrorismo y el lavado de activos. Afirma, además, que las normas impugnadas son legítimas e idóneas para alcanzar el fin legítimo. Por último, sostiene que los informes de la UAFE no son incriminatorios ni suponen una acusación, pues su contenido sería meramente técnico.
- 10.3.** Del mismo modo, sostiene que los reportes de la UAFE no tienen el carácter de una imputación penal, sino que estos reportes provienen de un órgano con competencia para prevenir el cometimiento de delitos a través del análisis de la información respecto a las transferencias y transacciones realizadas dentro del sistema económico nacional. Al carecer la UAFE de competencias en materia penal, únicamente procedería a enviar un informe a la Fiscalía, que es la autoridad competente.
- 10.4.** En relación con la reserva de la información recabada, la Procuraduría afirma que esta medida tiene un fundamento lógico y constitucional. Sostiene que si tal información tuviera que ser revelada inmediatamente a quién intenta realizar una operación que podría ser calificada como sospechosa, todas las medidas para la prevención, control y sanción del lavado de activos resultarían inocuas.

4.4. De la Asamblea Nacional

- 11.** En su escrito de contestación a la demanda, la Asamblea Nacional (“**Asamblea**”) señaló lo siguiente:⁵
- 11.1.** En primer lugar, la Asamblea alega que la actividad administrativa de la UAFE no interfiere con las actividades investigativa, acusatoria y probatoria dentro del proceso penal. Simplemente constituiría el ejercicio de una actividad administrativa ordinaria que, además, se habría establecido en respuesta al mandato previsto en el artículo 393 de la Constitución. Por consiguiente, si bien es cierto que el COIP tipifica y sanciona, entre otros, los delitos de lavado de activos, comisión del lavado de activos, terrorismo, financiación del terrorismo y delincuencia organizada, no es menos cierto que el Estado a través del simple cruce de información no podría

⁵ Expediente constitucional, documento presentado el 21 de mayo de 2019, hojas 63 a 68.

vulnerar los derechos constitucionales alegados, más aún considerando que el intercambio de información derivaría del principio de coordinación entre entidades públicas.

- 11.2.** En segundo lugar, el hecho que la UAFE sea parte de la Función Ejecutiva no genera una intromisión o transgresión de la separación de poderes, ya que sus competencias constituyen un “ejercicio auténtico de la actividad administrativa”. Es la Fiscalía, en el ejercicio de la titularidad de la acción penal, la que puede iniciar la fase de investigación pre procesal, en estricta observancia de todos los derechos y garantías tanto para la víctima como del investigado o procesado.

5. Cuestión previa

- 12.** En este proceso se impugnaron, entre otras normas, los tres primeros incisos del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos. Esta disposición fue sustituida por el artículo 19 de la Ley Orgánica que Reforma Diversos Cuerpos Legales para Reforzar la Prevención y el Combate al Comercio Ilícito, Fortalecer la Industria Nacional y Fomentar el Comercio Electrónico, publicada en el quinto suplemento del registro oficial 525, de 27 de agosto de 2021, es decir, luego de la presentación de la demanda de inconstitucionalidad que dio origen a este juicio.
- 13.** En tal virtud, previamente a realizar el análisis sobre su constitucionalidad y de conformidad al principio de unidad normativa,⁶ esta Corte verifica que el texto impugnado se reproduce en el ahora vigente. Efectivamente, solo se modifica el organismo al que la UAFE se halla adscrito y el uso del plural en una oración, conforme al siguiente detalle:⁷

Tabla 1: Comparación para establecer la unidad normativa	
Disposición impugnada	Disposición vigente
Artículo. 11.- La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), es la entidad técnica responsable de la recopilación de información, realización de	Artículo. 11.- La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), es la entidad técnica responsable de la recopilación de información, realización de

⁶ LOGJCC, artículo 76.9.a: “Principios y reglas generales. - El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...) 9. Configuración de la unidad normativa. - Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados”.

⁷ Las diferencias se identificarán con “negrilla”.

<p>reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos. Es una entidad con autonomía operativa, administrativa, financiera y jurisdicción coactiva adscrita al Ministerio Coordinador de Política Económica o al órgano que asuma sus competencias.</p> <p>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.</p> <p>La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), colaborará con la Fiscalía y los órganos jurisdiccionales competentes, cuando estos lo requieran, con toda la información necesaria para la investigación, procesamiento y juzgamiento de los delitos de lavado de activos y financiamiento de delitos. “énfasis en el añadido”</p>	<p>reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos. Es una entidad con autonomía operativa, administrativa, financiera y jurisdicción coactiva adscrita al ente rector de las Finanzas Públicas.</p> <p>La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) solicitará y recibirá, bajo reserva, información sobre operaciones o transacciones económicas inusuales e injustificadas para procesarlas, analizarlas y de ser el caso remitir un reporte a la Fiscalía General del Estado, con carácter reservado y con los debidos soportes.</p> <p>La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), colaborará con la Fiscalía y los órganos jurisdiccionales competentes, cuando estos lo requieran, con toda la información necesaria para la investigación, procesamiento y juzgamiento de los delitos de lavado de activos y financiamiento de delitos. “énfasis en el añadido”</p>
--	---

Cuadro elaborado por la Corte Constitucional del Ecuador

14. En razón de lo expuesto, esta Corte continuará con el examen de la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. En atención al cargo mencionado en el párrafo 6.1 *supra* y en virtud del principio *iura novit curia*,⁸ se plantea el siguiente problema jurídico: El artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿sería contrario al principio de legalidad porque ampliaría la tipicidad del delito de lavado de activos y, consecuentemente,

⁸ Conforme al artículo 4.13 de la LOGJCC, se emplea el principio debido a que esta Corte constata que, a pesar de que el accionante alega diversas vulneraciones de derechos, todas estas parten de una misma base fáctica, la ampliación del margen punitivo del delito de lavado de activos y consecuentemente, la vulneración del principio de legalidad.

permitiría el inicio de un proceso penal porque ciertas operaciones no corresponderían al perfil económico y financiero del agente?

16. Respecto del cargo señalado en el párrafo 6.2 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: El artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, ¿inobservaría el principio de legalidad en materia penal por contener los términos “inusuales, injustificadas o sospechosas”, que serían ambiguos y vagos?
17. En atención con los cargos establecidos en los párrafos 6.3 y 7.2 y en aplicación del principio de *iura novit curia*⁹ se plantea el siguiente problema jurídico: El artículo 3 y los párrafos segundo y tercero del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿serían contrarios a la Constitución por vulnerar el derecho a la defensa al impedir la contradicción de quien se sienta perjudicado por la calificación de la UAFE respecto a una determinada operación económica?
18. En relación con el cargo mencionado en el párrafo 7.1 *supra* se establece el siguiente problema jurídico: El primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿inobserva la Constitución en el principio de separación de poderes por atribuir a un órgano administrativo (la UAFE) la competencia de investigar ciertas operaciones económicas e interferir, de esta manera, en las labores propias de los órganos de la Función Judicial?
19. En relación con el cargo señalado en el párrafo 7.3 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: El artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿sería contrario a la Constitución por vulnerar el derecho de protección de la información personal al atribuirle la facultad a la UAFE de recopilar información, incluso de carácter reservada, sin que medie autorización ni consentimiento por parte de su titular y por no prever un mecanismo de manejo de la misma?
20. Finalmente, respecto del cargo mencionado en el párrafo 8 *supra* y en aplicación del principio *iura novit curia*,¹⁰ se establece el siguiente problema jurídico: Los literales f, g

⁹ Conforme al artículo 4.13 de la LOGJCC, esta Corte constata que, a pesar de que el accionante alega diversas vulneraciones de derechos, todas estas parten de una misma base fáctica, la vulneración del derecho a la defensa en su garantía de contradicción al no poder refutar la calificación impuesta por la UAFE de la operación económica.

¹⁰ Conforme al artículo 4.13 de la LOGJCC, se utiliza el principio al verificar que el accionante sostiene la vulneración de múltiples derechos constitucionales. Sin embargo, todas estas parten de una misma base fáctica, la vulneración de la presunción de inocencia, debido a que la norma impugnada faculta a la UAFE a realizar

y m del artículo 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿serían contrarios a la presunción de inocencia como garantía al debido proceso y consagrada en la Constitución al otorgar a la UAFE la competencia para remitir reportes a la Fiscalía, en base a su pretensión punitiva, en detrimento del imputado?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: El artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿sería contrario al principio de legalidad porque ampliaría la tipicidad del delito de lavado de activos y, consecuentemente, permitiría el inicio de un proceso penal porque ciertas operaciones no corresponderían al perfil económico y financiero del agente?

21. El principio de legalidad refiere a que no existe delito ni pena sin la existencia de una ley previa. Su fin es garantizar a los ciudadanos que no serán castigados de manera arbitraria por cualquier conducta que realicen, sino solamente aquellas que se encuentren tipificadas en la ley penal. Por ello, este principio se concreta a través de la tipicidad y así lo establece el artículo 76.3 de la Constitución al sostener que “[n]adie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal”.
22. En virtud del numeral 10 de la primera disposición transitoria de la Constitución, se promulgó el COIP, cuerpo normativo que tenía como objetivo, entre otros, armonizar las normas sustantivas y adjetivas en materia penal con los mandatos y principios constitucionales. Además, la legislación vigente establece que únicamente tendrán validez jurídica las infracciones penales tipificadas en el COIP o a las que este cuerpo normativo reconozca como tales.¹¹
23. Las disposiciones penales se dividen principalmente en dos categorías: preceptivas y normativas. Las normas preceptivas son aquellas cuya tipificación normativa se encuentre configurada por un precepto, entendido como la conducta típica prohibida

investigaciones de oficio y de remitir dichas investigaciones a la Fiscalía General del Estado y posterior a eso, tenga pretensión punitiva al otorgarle competencia a la UAFE para ser parte procesal dentro del proceso penal

¹¹ Código Orgánico Integral Penal. Suplemento del registro oficial 180, de 10 de febrero de 2014. “Art. 17.- Ámbito material de la ley penal. - Se considerarán exclusivamente como infracciones penales las tipificadas en este Código. Las acciones u omisiones punibles, las penas o procedimientos penales previstos en otras normas jurídicas no tendrán validez jurídica alguna, salvo en materia de niñez y adolescencia, y en materia de usuarios y consumidores. En materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial se tomarán en cuenta los preceptos administrativos contenidos en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”.

(fundamento de hecho) y su respectiva sanción, siendo esta la consecuencia jurídica de haber incurrido en tal conducta. Las disposiciones penales normativas son las que contienen criterios o normas respecto a la aplicación de las normas preceptivas; instrucciones básicas para que el juez actúe en conformidad con los principios generales que inspiran la legislación penal. Por ejemplo: las causas de exclusión de la antijuridicidad o las formas de modificar las penas entre otras. Cabe mencionar que el artículo 317 del COIP constituye una disposición preceptiva al tipificar la conducta típica del delito de lavado de activos.¹²

24. Ahora bien, una norma penal preceptiva está compuesta por dos elementos: objetivo y subjetivo. El primer elemento refiere al aspecto externo de la conducta y está integrado por: (i) sujeto activo, (ii) sujeto pasivo, (iii) verbo rector, (iv) bien jurídico protegido, (v) elementos circunstanciales y (vi) consecuencia o sanción. El segundo elemento refiere a la parte interna -o elemento anímico- de la conducta y está conformado por el dolo, en sus distintos tipos, y la culpa.

25. En este sentido, la norma impugnada no contiene ninguno de estos elementos respecto del delito de lavado de activos ni extiende el precepto del contenido del delito. Más bien, el artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, al establecer lo que debe entenderse por operaciones o transacciones económicas inusuales, injustificadas o sospechosas (ver párrafo 4 *supra*), únicamente define las actividades que son objeto de estudio por parte de la UAFE. Los estudios realizados por dicha entidad únicamente constituyen aportes para el esclarecimiento de los hechos dentro de la investigación penal.

¹² Código Orgánico Integral Penal: “Art. 317. - Lavado de activos. - La persona que en forma directa o indirecta: 1. Tenga, adquiera, transfiera, posea, administre, utilice, mantenga, resguarde, entregue, transporte, convierta o se beneficie de cualquier manera, de activos de origen ilícito. 2. Oculte, disimule o impida, la determinación real de la naturaleza, origen, procedencia o vinculación de activos de origen ilícito. 3. Preste su nombre o el de la sociedad o empresa, de la que sea socio o accionista, para la comisión de los delitos tipificados en este artículo. 4. Organice, gestione, asesore, participe o financie la comisión de los delitos tipificados en este artículo. 5. Realice, por sí mismo o por medio de terceros, operaciones y transacciones financieras o económicas, con el objetivo de dar apariencia de licitud a actividades de lavado de activos. 6. Ingrese o egrese dinero de procedencia ilícita por los pasos y puentes del país. 7. Declare valores de mercancías superiores a los reales, con el objetivo de dar apariencia de licitud a actividades de lavado de activos. Estos delitos son considerados como autónomos de otros cometidos dentro o fuera del país, sin perjuicio de los casos en que tenga lugar la acumulación de acciones o penas. Esto no exime a la Fiscalía de su obligación de investigar el origen ilícito de los activos objeto del delito [...]”.

26. Por lo tanto, se concluye que el artículo impugnado no adquiere la categoría de norma preceptiva ni normativa en la esfera penal, motivo por el cual, no amplía la tipicidad del delito de lavado de activos, ni permite el inicio automático de un proceso penal. Por los motivos expuestos, se responde negativamente al primer problema jurídico.

7.2. Segundo problema jurídico: El artículo 3 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, ¿inobservaría el principio de legalidad en materia penal por contener los términos “inusuales, injustificadas o sospechosas”, que serían ambiguos y vagos?

27. El principio de legalidad se encuentra reconocido como una de las garantías del debido proceso (ver párrafo 21 *supra*) y presupone un “límite transversal al poder punitivo del Estado, con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole”.¹³

28. Conforme al problema jurídico planteado, se concluye que la transgresión alegada corresponde a la dimensión material del principio de legalidad, especialmente respecto a su mandato de certeza,¹⁴ al afirmar que la vaguedad y ambigüedad de las categorías “inusuales, injustificadas o sospechosas” permitiría que cualquier operación económica incurra en dichas calificaciones. Esta garantía impone al legislador la obligación de formular de manera clara y precisa las conductas que decide tipificar, sin que las mismas sean ambiguas y permitan una actuación discrecional del juzgador. En esa línea, los tipos penales han de redactarse con la mayor exactitud posible, evitar los conceptos indeterminados, recoger las inequívocas consecuencias jurídicas y prever solo marcos penales de alcances limitados. De este modo, se evidencia que el cargo enunciado tiene una interrelación directa con el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución.¹⁵

29. Entrando en el análisis correspondiente, la Corte encuentra que el artículo impugnado establece que las operaciones inusuales, injustificadas o sospechas son las que “no guarden correspondencia con el perfil económico y financiero que [las personas, naturales o jurídicas] han mantenido en la entidad reportante y que no puedan sustentarse”. La situación financiera de una persona hace referencia principalmente a su liquidez, mientras que la situación económica se refiere al conjunto de bienes que integran su patrimonio. De este modo, estos términos son utilizados para establecer qué

¹³ CCE, sentencia 34-17-IN/21, de 21 de julio de 2021, p. 31.

¹⁴ CCE, sentencia 1364-17-EP, de 21 de junio de 2023, p. 33.2.

¹⁵ CCE, sentencia 34-17-IN/21, de 21 de julio de 2021, p. 52.

operaciones económicas o financieras no tienen respaldos que justifiquen su operación. Estos conceptos únicamente definen las operaciones económicas que constituyen el objeto de investigación por parte de la UAFE.

30. También se debe tomar en cuenta que, de conformidad a los motivos que constan en el proyecto de Ley, así como los informes de primero y segundo debate,¹⁶ el legislador pretendió establecer un marco de prevención y erradicación de este tipo de conductas y definió a este tipo de operaciones respetando los fines constitucionales¹⁷ y las obligaciones internacionales adquiridas, principalmente la recomendación 20 del GAFI.¹⁸
31. Finalmente, se verifica que la eventual ambigüedad de los términos empleados se despeja por las propias definiciones constantes en la disposición impugnada. Según estas, las operaciones sujetas al análisis de la UAFE son aquellas que no guardan correspondencia con el perfil económico y financiero mantenido en la entidad reportante y que no tienen como sustentarse.
32. En definitiva, y por las razones antes expuestas, esta Corte responde negativamente al segundo problema jurídico.

7.3. Tercer problema jurídico: El artículo 3 y los párrafos segundo y tercero del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿serían contrarios a la Constitución por vulnerar el derecho a la defensa al impedir la contradicción de quien se sienta perjudicado por la calificación de la UAFE respecto a una determinada operación económica?

¹⁶ Expediente Constitucional, hojas 97 a 107; 115 a 127

¹⁴ Constitución, artículo 393.- “El Estado garantizará 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. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno”.

¹⁸ GAFILAT. Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva “20. Reporte de operaciones sospechosas. Si una institución financiera sospecha o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos son producto de una actividad criminal, o están relacionados al financiamiento del terrorismo, a ésta se le debe exigir, por ley, que reporte con prontitud sus sospechas a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)”. El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un ente intergubernamental cuyo fin es fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. Las Recomendaciones del GAFI constituyen un esquema de medidas completo y consistente que los países deben implementar para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como también el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

- 33.** El derecho a la defensa en la garantía de contradicción se encuentra consagrado en el artículo 76.7.h de la Constitución de la siguiente forma: “El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra”. Este forma parte del derecho al debido proceso, cuya premisa principal presupone su aplicación en todos los procesos que “determinen derechos y obligaciones de cualquier orden”.¹⁹
- 34.** El derecho a la defensa busca garantizar la contradicción e igualdad entre las partes a través de diversas garantías, que incluyen la posibilidad de presentar pruebas. De este modo, este derecho protege a las personas que forman parte de un proceso, a fin de que se practiquen los “medios probatorios necesarios para arribar al convencimiento del juzgador, siempre que estos cumplan los requisitos de tiempo y forma establecidos en la ley procesal”.²⁰ Por este motivo, la vulneración de esta garantía requiere que exista una real indefensión de la persona, lo que implica que la actividad de la que se ha privado a la parte haya sido decisiva o determinante, especialmente por su trascendencia para el sentido y fundamentación de la decisión.²¹
- 35.** Entrando en el estudio concreto, esta Corte constata que el cargo estudiado se centra en afirmar que el derecho a la defensa se ve vulnerado cuando el investigado no pueda contradecir el “reporte de operaciones o transacciones inusuales e injustificadas” en sede administrativa. Sin embargo, la sola existencia del reporte no repercute directamente en contra del investigado, ya que este no determina o genera derechos ni constituye obligaciones. Por lo tanto, la sola existencia del reporte no implica necesariamente el inicio de un proceso judicial.
- 36.** Inclusive, en los supuestos en los que la Fiscalía General del Estado concluyere que se debe iniciar una investigación previa, toda la información que cuente el proceso durante la investigación previa es de acceso y conocimiento directo por parte de las personas investigadas. Así lo establece el artículo 584 del COIP,²² por lo que dicho informe incluso pierde la condición de reserva previamente adquirida en fase administrativa. Las personas

¹⁹ Constitución, artículo 76.

²⁰ CCE, sentencia 2094-17-EP/22, de 9 de noviembre de 2022, párr. 46.

²¹ CCE, sentencia 192-17-EP/22, de 7 de septiembre de 2022, párr. 21.

²² COIP, artículo 584: “Reserva de la investigación. Las actuaciones de la Fiscalía, de la o el juzgador, del personal del Sistema especializado integral de investigación, medicina legal y ciencias forenses, la Policía Nacional, y de otras instituciones que intervienen en la investigación previa, se mantendrán en reserva, sin perjuicio del derecho de la víctima y de las personas a las cuales se investiga y de sus abogados a tener acceso inmediato, efectivo y suficiente a las investigaciones, cuando lo soliciten”.

investigadas pueden contradecir el respectivo reporte, como cualquier otro indicio que forme parte de la investigación previa de acuerdo a los mecanismos procesales dispuestos en la normativa correspondiente.

37. El propio COIP en su artículo 581 establece que los informes emitidos por las autoridades de control constituyen una forma de iniciar el proceso penal.²³ De este modo, estos reportes únicamente tienen la fuerza de ser indicios de responsabilidad penal. No determinan ningún tipo de responsabilidad individual ni afectan a ningún derecho o crean ninguna obligación. Solamente constituyen una “*noticia criminis*”, como cualquier denuncia. Es más, su naturaleza es la misma que los informes remitidos por otros entes de control, como lo es la Contraloría General del Estado. Por consiguiente, los “reportes de operaciones o transacciones inusuales e injustificadas” únicamente tienen una finalidad preventiva e investigativa. Solo señalan que una determinada transacción económica podría estar relacionada con el delito de lavado de activos por las características objetivas de la operación y no constituyen ningún tipo de imputación penal.²⁴
38. Finalmente, en virtud de estas consideraciones, la Corte concluye que el artículo 3 y los párrafos segundo y tercero del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos referentes al “reporte de operaciones o transacciones inusuales e injustificadas” no vulneran el artículo 76.7.h de la Constitución.

7.4. Cuarto problema jurídico: El primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿inobserva la Constitución en el principio de separación de poderes por atribuir a un órgano administrativo (la UAFE) la competencia de investigar ciertas operaciones económicas e interferir, de esta manera, en las labores propias de los órganos de la Función Judicial?

39. La independencia de la Función Judicial forma parte del principio de separación de poderes. Se encuentra reconocida en el artículo 168.1 de la Constitución con el siguiente texto: “la Función Judicial gozará de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la

²³ COIP, artículo 581.2 “Informes: Los informes de supervisión con indicios de responsabilidad penal que efectúan los órganos de control, ya sean estos previos, concurrentes y/o posteriores deberán ser remitidos directa e inmediatamente a la Fiscalía General del Estado”.

²⁴ En similares términos. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-851/05: “los reportes de Unidad de Información y Análisis Financiero no tienen el carácter de una imputación penal, sino el señalamiento preventivo de una transacción que por sus características palpables razonablemente podrían llegar a estar relacionadas con el lavado de activos”.

ley”. La independencia interna “hace referencia a la autonomía libre de injerencias que debe existir entre los órganos de la propia función judicial mientras que la segunda hace referencia al ejercicio de la labor jurisdiccional libre de cualquier intromisión, generalmente por parte de otros poderes del Estado o de particulares”.²⁵ Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte IDH**”) ha establecido que el objetivo de la independencia judicial “radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial”.²⁶

40. Además, cabe recordar que la Constitución otorga a la Fiscalía General del Estado su propia autonomía y desconcentración administrativa.²⁷ De manera que, si bien la Fiscalía General del Estado no ejerce funciones jurisdiccionales, está prohibida cualquier intromisión en sus labores por parte de otros poderes del Estado.
41. El accionante demanda la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos al considerar que la UAFE, al estar adscrita a un organismo de la Función Ejecutiva, podría interferir en las investigaciones realizadas por la Fiscalía General del Estado.
42. Al respecto, esta Corte no encuentra que la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos permita a la UAFE interferir en las competencias propias de la Fiscalía General del Estado y, de este modo, atentar contra su independencia. Conforme al mismo artículo impugnado, la UAFE es una entidad “técnica responsable de la recopilación de información, realización de reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos”. Su única competencia, en relación con la Fiscalía General del Estado, consiste en remitir reportes de operaciones inusuales e injustificadas, mismos que no obligan a dicha institución a iniciar un proceso penal. Además, en caso de que la Fiscalía llegue a formular cargos, la UAFE podría intervenir como acusador particular. De conformidad al artículo 195 de la

²⁵ CCE, sentencia 77-16-IN/22, de 27 de enero de 2022.

²⁶ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55.

²⁷ Constitución. “Art. 194.- La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible, funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y representante legal y actuará con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso”.

Constitución,²⁸ es la Fiscalía General del Estado el órgano que ejerce la acción penal y quien dirige la fase investigativa en relación a un presunto delito.

- 43.** Estas competencias investigativas de la UAFE son necesarias debido a la complejidad técnica que acompañan a las operaciones de lavado de activos por su propia naturaleza. La dificultad se direcciona principalmente al control de diversas cuentas, transacciones, instituciones y velocidad de las diversas operaciones económicas. Además, su análisis requiere un seguimiento permanente, histórico y conjunto de las transacciones económicas realizadas por las diversas personas, naturales y jurídicas. Solo así se identifican operaciones económicas que no respondan al giro ordinario de negocio de un determinado agente económico. La complejidad descrita obliga la cooperación de diversas entidades financieras e institucionales, con la finalidad de prevenir y sancionar las conductas de lavado de activos.²⁹
- 44.** En conclusión, la labor y competencias de la UAFE son esencialmente técnicas y se fundamentan en el principio de cooperación establecido en el artículo 226 de la Constitución.³⁰ Por lo tanto, la UAFE no interviene ni direcciona las actuaciones realizadas por la Fiscalía General del Estado. Del mismo modo, no se evidencia una injerencia en la administración de justicia *per se*, pues de iniciarse un proceso penal en virtud de la investigación y acusación fiscal, los jueces que conozcan y resuelvan la causa son independientes.
- 45.** Esta Corte concluye que el primer párrafo del artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos no transgrede la separación de poderes ni la independencia de los órganos de la Función Judicial prevista por la Constitución.

²⁸ Constitución “Art. 195.- La Fiscalía dirigirá, de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal; durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas. De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal”.

²⁹ En similares términos, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-851/05.

³⁰ Constitución. “Art. 226 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. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

7.5. Quinto problema jurídico: El artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿sería contrario a la Constitución por vulnerar el derecho de protección de la información personal al atribuirle la facultad a la UAFE de recopilar información, incluso de carácter reservada, sin que medie autorización ni consentimiento por parte de su titular y por no prever un mecanismo de manejo de la misma?

46. La Constitución, en su artículo 66.19 reconoce a las personas

[e]l derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.

47. Sin embargo, la misma Constitución, en su artículo 18.2 establece claramente que “[n]o existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley”. El párrafo segundo del artículo impugnado claramente establece que los datos de las operaciones económicas inusuales e injustificadas tienen carácter de información reservada, debido a la propia finalidad en la actividad de la UAFE. Por consiguiente, el caso concreto se subsume en la propia excepción constitucional. A pesar de esto, se considera necesario analizar si la restricción es una medida constitucional.

48. En primer lugar, es importante mencionar que el Estado tiene la obligación constitucional³¹ de garantizar la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas para prevenir la comisión de infracciones y delitos, incluyendo el lavado de activos. Por lo tanto, la reserva de la información recabada por la UAFE es una restricción que busca efectivamente prevenir la comisión del delito de lavado de activos. Por lo que **responde a un fin legítimo y amparado constitucionalmente.**³²

49. Respecto a su **idoneidad**,³³ cabe mencionar que la recopilación, almacenamiento, procesamiento de la información, de forma reservada, constituye un mecanismo eficaz para la correcta investigación de estas conductas, conforme la normativa especializada

³¹ Constitución, artículo 393.

³² CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 109. “La restricción responde a razones de interés general y no se aparte del propósito para el cual ha sido establecida a la luz del resto de disposiciones de carácter constitucional”.

³³ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 113. “En cuanto a la idoneidad, corresponde verificar si, con respecto a la norma impugnada en cuestión, los medios adoptados se relacionan de forma adecuada o eficaz con el fin constitucional que persigue”.

internacional.³⁴ Su información procesada es el fundamento principal para la elaboración del reporte de operaciones o transacciones inusuales e injustificadas y su consecuente investigación técnica respecto a la posible existencia de una operación injustificada.

50. El examen de **necesidad** implica verificar si el fin constitucionalmente válido no puede alcanzarse a través de una medida menos gravosa. La restricción establecida en la norma impugnada otorga herramientas necesarias para la correcta investigación de dichas conductas. Conforme lo manifestado en el párrafo 43 *supra* dichas operaciones contienen una complejidad técnica considerable. Motivo por el cual, si tal información tuviera que ser revelada inmediatamente a quien intenta realizar una operación que podría ser calificada como sospechosa, todas las medidas para la prevención, control y sanción del lavado de activos resultarían ineficientes.³⁵ En consecuencia, la medida es necesaria para alcanzar el fin constitucional válido previamente identificado.
51. Por último, su **proporcionalidad en sentido estricto** evalúa si la restricción de los derechos que genera la medida cuestionada resulta equivalente a los beneficios que reporta. En caso contrario, su aplicación sería desproporcionada al generar una afectación mucho mayor a estos intereses jurídicos de orden superior.³⁶ A pesar de que el accionante alega que se estaría vulnerado su derecho a la intimidad en relación a la información y datos personales y que la Corte ha definido que el concepto de dato personal “es amplio, ya que comprende cualquier tipo de dato que atañe a una persona, identificándola o, en su defecto, haciéndola identificable”,³⁷ la Corte razona que la restricción impuesta si cumple con este elemento principalmente por dos razones.
52. En primer lugar, la Corte recalca que la norma impugnada tiene como objetivo la prevención del delito de lavado de activos. La Corte ha sostenido que este delito tiene consecuencias profundas y sistemáticas para la sociedad, ya que afectan valores como el acceso a la justicia, la seguridad humana, la salud pública, el orden público y la convivencia pacífica.³⁸ Este delito afecta a más de un bien jurídico protegido y es uno de

³⁴ GAFILAT. Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Nota Interpretativa #29. “La información recibida, procesada, conservada o comunicada por la UIF tiene que estar firmemente protegida, tiene que intercambiarse y utilizarse sólo de acuerdo con los procedimientos acordados, las políticas y leyes y regulaciones aplicables. Por lo tanto, una UIF tiene que, contar con normas establecidas que rijan la seguridad y la confidencialidad de dicha información, incluyendo procedimientos para el manejo, almacenamiento”.

³⁵ En similares términos, Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-851/05.

³⁶ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 113

³⁷ CCE, sentencia 2064-14-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 77.

³⁸ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 23 de septiembre de 2023, párr. 50.

los mayores flagelos contra la sociedad, por sus efectos en la economía, en la administración de justicia y la gobernabilidad de los Estados.

53. En segundo lugar, la reserva de la información no atenta en contra de ningún derecho individual, ya que los reportes, incluso siendo confidenciales, no generan ningún derecho u obligación en favor o en contra del ciudadano y buscan proteger un fin superior, como es la seguridad, la economía y el orden público en general.
54. En virtud a lo expuesto, esta Corte concluye que el artículo 11 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos no contraviene el artículo 66.19 de la Constitución pues la reserva de la información recabada por la UAFE constituye una medida adecuada para alcanzar el principal objetivo de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, la prevención, detención y erradicación de conductas que permitan configurar el delito de lavado de activos.

7.6. Sexto problema jurídico: Los literales f, g y m del artículo 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos ¿serían contrarios a la presunción de inocencia consagrada en la Constitución al otorgar a la UAFE la competencia para remitir reportes a la Fiscalía y pretensión punitiva, en detrimento del imputado?

55. El artículo 76.2 de la Constitución establece que “[s]e presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada”.
56. Sobre este derecho, la Corte Constitucional ha establecido que, en virtud de los diferentes instrumentos internacionales que regulan y reconocen este derecho, sus disposiciones se encuentran incorporadas al bloque de constitucionalidad.³⁹ De este modo, esas normas “establecen que la persona investigada, procesada o acusada de un delito, debe ser tenida por inocente y tratada como tal antes de que se inicie un proceso y a lo largo del mismo, mientras no se declare su responsabilidad penal mediante sentencia ejecutoriada”.⁴⁰ Por consiguiente, entre las implicaciones de este derecho, se extrae una regla sobre el tratamiento procesal, que es aplicable para resolver el presente problema jurídico, y exige “no adoptar decisiones que impliquen asunción de culpabilidad antes de una condena. Esto obliga a toda autoridad pública (jueces, fiscales, policía, etc.), a abstenerse de

³⁹ CCE, sentencia 14-19-CN/20, 12 de agosto de 2020, párr. 14.

⁴⁰ Ibid., p. 15.

prejuzar el asunto, antes de que concluya el juicio con una sentencia condenatoria ejecutoriada”.⁴¹

57. Al respecto, se evidencia que la mera actividad técnica no implica una asunción de culpabilidad de quien realiza la operación económica. Las investigaciones técnicas no tienen características sancionatorias y los procesos penales que se pueden iniciar con ella no devienen, necesariamente, en la determinación de responsabilidad penal. Su principal función es recopilar información sobre el manejo de fondos que permita detectar operaciones sospechosas. Esto no implica que, por sí misma, se procese una investigación penal. Por lo tanto, el hecho de investigar y de remitir a la Fiscalía General del Estado informes respecto a una operación económica “sospechosa”, mismos que al no ser vinculantes tienen la naturaleza de cualquier *notitia criminis*, no genera ninguna vulneración a la presunción de inocencia.⁴² Es más, actualmente constituye una obligación expresa de toda persona que verifique el posible cometimiento de un delito de lavado de activos, denunciar dicha conducta.⁴³

58. Respecto a la inconstitucionalidad alegada del literal g del artículo 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos, la Corte constata que esta competencia no se establecía en el proyecto de ley originalmente aprobado. Este literal fue incorporado por la Presidencia de la República en su objeción parcial al proyecto de ley. Al respecto, la Presidencia argumentó que la UAFE, para alcanzar las finalidades de la Ley, tendría que asumir un cierto protagonismo y responsabilidad dentro de los procesos penales y que de este modo deje de ser un recopilador de información. Por consiguiente, debería coadyuvar de manera “activa en el combate y erradicación de este delito que constituye uno de las mayores amenazas de nuestra sociedad”. Esta facultad “no existe en la ley vigente, lo que ocasiona que no pueda impulsar el proceso penal, por más que, de su investigación, encuentre dantescos casos de corrupción pública o privada”.⁴⁴

⁴¹ Ibid., p. 17.

⁴² En similares términos, Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-851/05.

⁴³ COIP. “Art. 422.1.- Deber ciudadano de denunciar.- Todo ciudadano que en el desempeño de su actividad, conociere de la comisión de un presunto delito de obstrucción de la justicia, peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, oferta de tráfico de influencias, testaferrismo, sobreprecios en contratación pública, lavado de activos, asociación ilícita, delincuencia organizada; actos de corrupción en el sector privado, acoso sexual, abuso sexual y demás delitos contra la integridad sexual y reproductiva, en especial cuando las víctimas sean niños, niñas y adolescentes, denunciará dichos actos de manera inmediata a las autoridades competentes”.

⁴⁴ Expediente Constitucional, hoja 151.

59. Sobre este punto, el 4 de julio de 2016 la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación de Control, de la Asamblea Nacional, debatió el alcance de dicha objeción y concluyó lo siguiente:

En consecuencia, la Comisión resuelve que para cumplir el objetivo de combatir y erradicar el lavado de activos y el financiamiento de delitos, es necesario que la Unidad de Análisis Financiero y Económico sea más que un recopilador de información, y pueda tener elementos suficientes para coadyuvar de manera activa en la prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos. La Comisión debatió los alcances del allanamiento al veto, que si bien no pretende menoscabar el pleno ejercicio de la acción penal pública por parte de la Fiscalía General del Estado, busca promover el acompañamiento técnico de la UAFE en el proceso penal para este tipo de delitos. Este acompañamiento es similar al que realiza la Contraloría General del Estado en los procesos penales por delitos contra la administración pública. En tal razón, es procedente la objeción del Presidente de la República.⁴⁵

60. Igualmente, esta Corte determina que la participación de la UAFE como acusador particular únicamente surte efectos cuando la Fiscalía General del Estado haya reunido los “elementos suficientes para deducir una imputación”⁴⁶ respecto a los procesos donde haya la UAFE remitido sus respectivos reportes. Su participación únicamente genera efectos cuando se cumplan con las reglas de trámite establecidas en el artículo 533 del COIP.⁴⁷ La Corte recuerda que en el delito de lavado de activos es de acción pública, regido por el principio de oficialidad,⁴⁸ por lo que la actuación de la UAFE dentro del proceso penal requiere una acusación particular, sin que pueda formar parte del proceso de oficio.

⁴⁵ Expediente Constitucional, hoja 165.

⁴⁶ COIP, artículo 591.

⁴⁷ COIP, artículo 433. “Trámite. - En el procedimiento se deberán seguir las siguientes reglas: 1. La acusación particular podrá presentarse desde el inicio de la instrucción hasta antes de su conclusión. 2. La o el acusador particular comparecerá ante la o el juzgador a reconocer el contenido de la acusación. 3. La o el juzgador examinará si la acusación particular reúne los requisitos previstos y la aceptará a trámite, ordenando la citación. Si la encuentra incompleta, la o el juzgador, después de precisar la omisión con claridad, dispondrá que el acusador la complete, en el plazo de tres días. Si el acusador particular no la completa se entenderá como no propuesta. 4. La o el juzgador ordenará la citación con la acusación particular a la persona procesada por cualquier medio efectivo a su alcance y dejará constancia de dicho acto procesal. 5. La víctima podrá desistir, en cualquier momento, de la acusación particular. 6. La o el acusador particular podrá comparecer personalmente o a través de su defensora o defensor público o patrocinador o procurador judicial a las audiencias previstas en este Código, con excepción de la audiencia de juicio en la que deberá estar presente, caso contrario se declarará abandonada la acusación particular, la o el fiscal continuará con el impulso del proceso. 7. La o el juzgador, cuando dicte resolución que ponga fin al proceso, declarará obligatoriamente si la acusación particular es maliciosa o temeraria”.

⁴⁸ CCE, la sentencia 768-15-EP/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 27.

- 61.** Finalmente, la competencia establecida en el artículo 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos es consistente con el resto del ordenamiento jurídico porque el propio COIP considera al Estado como víctima en los procesos penales.⁴⁹ Por consiguiente, que la UAFE pueda participar como acusador particular en ciertos procesos penales no implica una transgresión a la presunción de inocencia establecida por la Constitución.
- 62.** Por lo expuesto, esta Corte concluye que los literales f, g y m del artículo 12 de la Ley de Erradicación del Delito de Lavado de Activos no vulneran el derecho a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 76.2 de la Constitución.

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Desestimar** la acción de inconstitucionalidad **18-18-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁴⁹ COIP, artículo “Víctima.- Se consideran víctimas, para efectos de aplicación de las normas de este Código, a las siguientes personas 6. El Estado y las personas jurídicas del sector público o privado que resulten afectadas por una infracción”.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL