



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Oficio No. T. 144-SGJ-21-0055

Quito, 19 de febrero de 2021

Señor Ingeniero
César Litardo Caicedo
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su despacho

De mi consideración:

El pasado 21 de enero de 2021 fui notificado con el oficio No. PAN-S-CSS-2021-001 al cual se acompañó el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO**.

En este contexto, de conformidad con los artículos 137, 138 y 139 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 63, 64 y 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento a usted y, por su digno intermedio, a la Asamblea Nacional, mi **OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD Y OBJECCIÓN PARCIAL** al referido Proyecto de Ley, que se contiene en los siguientes términos:

I OBJECCIÓN PARCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD

1.1. De la inconstitucionalidad del artículo 4 del Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio

El artículo 4 del Proyecto de Ley corresponde a la naturaleza jurídica de la acción de extinción de dominio y la define como: *“La acción de extinción de dominio es patrimonial, imprescriptible, autónoma, distinta e independiente de cualquier otro proceso o materia.”* (Negrita añadido).

En este artículo se observa la primera contradicción con la Carta Fundamental respecto de los artículos 46, 80, 233, 290 y 396 que establecen cuáles acciones y penas serán imprescriptibles en materia penal así como aquellas acciones de responsabilidad civil y administrativa.



No. de trámite:

401550

Fecha recepción: 2021-02-19 18:10

No. de referencia:

T.144-SGJ-21-0055

Fecha documento: 2021-02-19

Remitente:

Lenín Boltaire Moreno Garcés

morenl@presidencia.gob.ec

Institu. Remitente:

PRESIDENCIA

Revise el estado de su documento con el usuario 1703597375 en:

<http://dts.asambleanacional.gob.ec>

chuo: 36 fs

hexo: 38 fs



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Tanto en el artículo 4 como en todo el texto de la ley se observa una confusión entre el derecho penal, el derecho procesal penal y el derecho procesal civil, y, al no existir motivación ni respaldo alguno en la norma (considerandos y articulado), se percibe que se pretende relacionar la imprescriptibilidad de las acciones y penas por los delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícitos con la de la acción de extinción de dominio; es decir, se pretende que la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio sea derivada de la imprescriptibilidad de determinados delitos enunciados en la Constitución.

Al respecto, es necesario recordar que, como el mismo artículo 4 determina, la acción de extinción de dominio es autónoma, distinta e independiente de cualquier otro proceso o materia, por lo cual no existiría fundamento para considerar una imprescriptibilidad “derivada”. Al no existir fundamento alguno respecto de los motivos para establecer la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio y al no considerar las disposiciones constitucionales que limitan cuáles acciones son imprescriptibles, se estaría vulnerando el artículo 425 de la Constitución que establece el orden jerárquico de aplicación de las normas, pretendiendo que una norma de menor jerarquía que la Constitución “estire” los preceptos constitucionales respecto de la imprescriptibilidad de las acciones y los “ajuste” a la nueva figura de extinción de dominio planteada, sin fundamentar su necesidad ni alcance.

Continuando con la revisión del artículo 4, el mismo enuncia que la acción de extinción de dominio es una acción patrimonial; al serlo, esta deriva de los derechos patrimoniales, dentro de los cuales se encuentran los derechos reales que son aquellos que se ejercen por una persona sobre una cosa como lo es el del dominio, que es entorno al cual se desarrolla todo el proyecto de ley.

El artículo 599 del Código Civil ecuatoriano define al dominio como “... el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, conforme a las disposiciones de las leyes y respetando el derecho ajeno, sea individual o social.”

Dicho esto, se infiere entonces que la naturaleza jurídica de la acción de extinción de dominio es civil, pues el Derecho Civil ecuatoriano el que regula el ejercicio del derecho real de dominio.

Siendo así, la ambigüedad y confusión con la cual se ha concebido a la acción de extinción de dominio genera varias inconsistencias y contradicciones dentro del texto normativo que, en su conjunto, producen una ley orgánica carente de claridad, vulnerando así la seguridad jurídica garantizada en el artículo 82 de la Constitución.

La primera contradicción con el artículo 4 se encuentra en el literal a del artículo 7 del




PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

proyecto de ley que define a la actividad ilícita que daría lugar a la acción de extinción de dominio, como “toda actividad contraria al ordenamiento jurídico vigente, independientemente de la responsabilidad penal.” El conflicto normativo surge al considerar que para efectos de una acción civil se debería invocar aquello que es contrario a la normativa civil, que en este caso particular correspondería a los “ilícitos” civiles, a la causa ilícita y al objeto ilícito. Sin embargo, el proyecto de ley prefiere referirse de manera extensa a cualquier actividad contraria al ordenamiento jurídico permitiendo que incluso aquello que entraña otro tipo de responsabilidades (administrativas o penales) sea considerado como fundamento para la acción de extinción de dominio.

La amplitud de la definición genera conflicto no sólo con la naturaleza jurídica de la acción sino también con el alcance mismo de la norma generando indeterminaciones al momento de su aplicación; es así que, otros acontecimiento de inobservancia normativa que ya se encuentran regulados y sancionados en otras normas, pueden ser considerados como fundamento para la extinción de dominio, afectando de modo extensivo al derecho de propiedad consagrado en el numeral 26 del artículo 66 de la Constitución.

La Corte Constitucional del Ecuador en su Dictamen N.4-19-OP/19, respecto del comiso sin condena, ya ha considerado que la existencia de indeterminaciones en la norma “no son simples defectos de técnica legislativa, sino que, por su envergadura, desembocan en algo mucho más grave, el quebrantamiento de la seguridad jurídica”¹.

Al respecto, el literal a del artículo 7 del proyecto de ley en discusión incurre en esta indeterminación sobre del alcance de la norma al no proveer mayor especificación de los escenarios de aplicación de la misma. Para ejemplificar el alcance errado que esta norma jurídica generaría, a continuación se presentan varios ejemplos de actividades contrarias al ordenamiento jurídico que ya se encuentran regulados en otras normas, pero que bajo la definición propuesta por la Función Legislativa, podrían dar lugar a una acción de extinción de dominio:

- a) La compra-venta celebrada con un menor de edad;
- b) La donación de bienes por parte de un tercero no propietario, sin autorización del propietario;
- c) La compra-venta de bienes inalienables; 

¹ Dictamen N.4-19-OP/19, párrafo 19.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

d) La sucesión de bienes de una persona viva; entre otros.

Los ejemplos anteriores son contrarios al ordenamiento jurídico vigente y traen consigo sus propias consecuencias, como por ejemplo la nulidad; sin embargo, bajo la definición de “actividad ilícita” propuesta por la Asamblea Nacional, podrían dar lugar a una acción de extinción de dominio. Pero más allá de eso, lo grave de esta definición imprecisa es que la misma abre la puerta a que la norma sea interpretada de modo discrecional por quien la aplica, permitiendo que cualquier situación contraria al ordenamiento jurídico, dé lugar a una acción de extinción de dominio, generando una desventaja injusta frente al ciudadano quien no puede conocer el alcance de la norma que le será aplicada, pues la misma carece de claridad, y esto sin duda, afecta la seguridad jurídica que debe ser transversal en toda norma.


Ahora bien, si al particular descrito anteriormente se le suma que el artículo 21 del proyecto de ley establece respecto del ejercicio de la extinción de dominio que: “la muerte del titular del bien o de los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito no extinguirá, ni cesará y tampoco interrumpirá el ejercicio de la extinción de dominio.”, nos encontramos frente a un escenario **infinito** de afectación al derecho a la propiedad consagrado en el numeral 26 del artículo 66 de la Carta Fundamental.

Es así que el proyecto de ley no sólo crea una acción civil imprescriptible respecto de cualquiera y toda actividad contraria al ordenamiento jurídico, sino que la perpetúa, incluso superando la muerte del titular del derecho de dominio la extingue, ignorando las reglas de sucesión respecto de sus deudos.

Dicho todo esto, se puede observar que, por conexidad, con ocasión de las indeterminaciones y contradicciones que presentan los artículos 7 y 21 respecto del artículo 4, estos serían inconstitucionales toda vez que vulneran la claridad que toda norma debe contener como parte del principio de seguridad jurídica.

La segunda gran inconsistencia presente en el proyecto de ley se encuentra en los literales c y d del artículo 14, mismos que por conexidad, refuerzan la vulneración a la seguridad jurídica que se ha descrito anteriormente.

El literal c introduce por primera vez en el ordenamiento jurídico ecuatoriano el principio de retrospectividad y lo define como

Es la fuerza vinculante de la ley desde su entrada en vigor, a situaciones jurídicas y de hecho que han estado gobernadas por una regulación anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidados al momento de entrar a regir la nueva disposición 



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

De lo citado, no se entiende cuál es el alcance que se pretende dar a toda la norma con la introducción de este principio, lo cual sin duda afecta la claridad de las disposiciones de todo el proyecto.


Para poder comprender el alcance de este principio, se ha recurrido a la interpretación constitucional colombiana, misma que en su Sentencia T-11 de 2011 ha establecido:

La aplicación retrospectiva de una norma jurídica compra la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterior a su vigencia, pero que aún no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica.

Lo citado dista sustancialmente del texto esgrimido por la Asamblea Nacional pues de éste (el texto propuesto del legislador) se observa que el mismo podría inducir al error tanto al juzgador como al ciudadano y crear una aplicación retroactiva de la norma.

Aquí es importante recalcar que el mero paso del tiempo no subsana los acontecimientos de “causa ilícita” y “objeto ilícito” que pudiesen haberse contenido en alguno de los modos de adquirir el dominio, detallados en el artículo 603 del Código Civil; sin embargo, es necesario que la norma que crea la extinción de dominio sea lo suficientemente clara que permita comprender por lo menos los siguientes puntos:

- Que se trata de una acción patrimonial que generará consecuencias sobre el derecho de propiedad regulado en el Código Civil ecuatoriano;
- Que las causas que darán lugar a una acción de extinción de dominio serán claras y coherentes con la naturaleza jurídica de la acción;
- Que el alcance de la norma será para lo venidero, a efectos de regular aquellas situaciones que se encuentren vigentes y en curso al momento de la entrada en publicación de la norma, considerando que el paso del tiempo no subsana el actual uso, goce y libre disposición sobre una cosa que se ha adquirido de una situación que contiene objeto y/o causa ilícita, de conformidad con la legislación civil ecuatoriana.

En atención a lo referido, debido a que la disposición del literal c del artículo 14 del proyecto de ley, no desarrolla ni considera estos tres puntos generando una afectación directa a la seguridad jurídica consagrada en el artículo 82 de la Constitución y al principio de legalidad consagrado en el numeral 3 del artículo 76 de la Carta Fundamental, por conexidad con el artículo 4 del proyecto de ley, debe ser declarado inconstitucional. 



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Ahora, respecto del literal d del artículo 14, se insiste en que la falta de motivación en la necesidad de aplicar la excepción constitucional de la imprescriptibilidad a la acción de extinción de dominio, vulnera el orden jerárquico de aplicación de las normas, consagrado en el artículo 425 de la Constitución.

Adicionalmente, se recuerda que la Constitución sólo reconoce la imprescriptibilidad de acciones civiles respecto de la adquisición y manejo de deuda pública, y aquellas que pudiesen devenir de daños ambientales, por lo cual no existe armonía con la Constitución al intentar “expandir” el alcance de imprescriptibilidad establecida en la Norma Suprema y aplicar a través de ley orgánica a la acción de extinción de dominio.

Continuando con el análisis del proyecto de ley, se observan otras inconsistencias directamente relacionadas con el artículo 4 y el literal d del artículo 14 del proyecto, y las mismas se encuentran presentes en el artículo 19 “Procedencia y causales de la extinción de dominio”. Las 13 “causales” determinadas en este artículo como circunstancias que darían lugar a la extinción de dominio hacen referencia a la “actividad ilícita” en los términos del literal d) del artículo 14 que ya fueron argumentados anteriormente. Sólo para respaldar dicho análisis, se recalca que todas estas “causales”, no son tal; del texto contenido en el artículo 14 no se verifica la descripción de causas que darían lugar a la extinción de dominio; lo que el texto propuesto por el legislador contiene es una lista de bienes con particulares características, que a decir del proponente constituyen causas. Adicionalmente, éstas (las “causas”) suponen un alcance ilimitado respecto de la actividad ilícita que no guarda relación alguna con los modos de adquisición del dominio contenidos en el artículo 603 del Código Civil, con la causa ilícita establecida en el artículo 1483 del mismo Código ni con el objeto ilícito contenido en artículo 1478 del Código Civil ecuatoriano, distanciándose totalmente de la naturaleza civil que tiene la acción, de conformidad con el artículo 4 del proyecto. Por esta razón, debido a la conexidad que existe en el artículo 19 y el artículo 4, el primero adolece también de las inconstitucionalidades enunciadas.

Finalmente, debido a que la naturaleza jurídica de la acción propuesta no respeta los enunciados preceptos constitucionales, la Disposición Reformativa Tercera del mismo proyecto que pretende incluir a la sentencia ejecutoriada de extinción de dominio entre los modos de adquirir el dominio previstos en el artículo 603 del Código Civil, resulta también inconstitucional pues una sentencia devenida de un procedimiento inconstitucional, por conexidad también lo es y no puede, por lo tanto, convertirse en un medio generador de derechos.

En este punto es necesario traer al debate el análisis que la Corte Constitucional del



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Ecuador ha hecho sobre la seguridad jurídica como derecho para el ciudadano. En la sentencia del Caso Nro.1055-11-EP, la Corte ha manifestado:

En lo que se refiere al derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha señalado que consiste en la expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación de Derecho. Para tener certeza respecto a una aplicación de la normativa acorde a la Constitución, las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben estar determinadas previamente, teniendo que ser claras y públicas, solo de esta manera se logra certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos para el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente.²

En referencia a lo citado, se puede concluir que una norma que contiene contradicciones, imprecisiones e indeterminaciones en su Capítulo I de Generalidades, difícilmente podrá generar certeza y confianza en el ciudadano respecto de las implicaciones y consecuencias de la norma y que la misma será aplicada por la autoridad competente respetando los derechos reconocidos en el Constitución, porque dicha norma carece del elemento sustancial de la seguridad jurídica.

1.2. De la inconstitucionalidad del artículo 8 del Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio

El artículo 8 del proyecto de ley contiene lo referente a la supletoriedad de las normas que regularán de modo supletorio todo aquellos que no se encuentre detallado de modo expreso en el proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio.

De conformidad con lo esgrimido por la Función Legislativa, el texto dispone:

Artículo 8.- Supletoriedad.- En todo lo que no esté previsto de manera específica en la presente Ley, en cuanto a normativa sustantiva, se aplicarán las reglas del Código Civil; en lo referente a la normativa adjetiva se aplicará lo

² Caso Nro.1055-11-EP, pág.8



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

regulado en el Código Orgánico Integral Penal.

De modo insólito, la Asamblea Nacional intenta “combinar” dos códigos que, por su propio contenido, excluyen su aplicación respecto de otros aspectos que no sean los que estos mismos regulan.

En el caso del Código Civil como norma sustantiva supletoria, es el Libro II “De los Bienes y de su Dominio, Posesión, Uso, Goce y Limitaciones” el que regula los derechos y obligaciones, y sus limitaciones y extinción en base a supuestos civiles que no han sido contemplados por el proyecto de ley en discusión, y que en concordancia con las disposiciones de dicho proyecto de ley, no son siquiera compatibles.

En el caso del Código Orgánico Integral Penal como norma adjetiva supletoria, es preciso hacer referencia a la finalidad de dicho código, contenida en su artículo 1:

Artículo 1.- Finalidad.- Este Código tiene como finalidad normar el poder punitivo del Estado, tipificar las infracciones penales, establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso, promover la rehabilitación social de las personas sentencias y la reparación integral de las víctimas. (Subrayado añadido)

A su vez, el Título VI “Del Procedimiento” del Código Orgánico Integral Penal en su Capítulo Primer contiene normas generales para el desarrollo del proceso dentro del Sistema Procesal Penal.

Siendo así, en atención a lo referido se concluye que:

- 1) De conformidad con el artículo 4 del proyecto de ley, la acción de extinción de dominio es una acción civil que no forma del ejercicio del poder punitivo del Estado, y;
- 2) La atención de extinción de dominio no es un proceso de juzgamiento de la persona en atención al segundo inciso del artículo 3 del proyecto de ley que establece “La extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real, se dirige contra bienes y no contra personas (...)”.

Por lo tanto, no es posible disponer que tanto el Código Civil como el Código Orgánico Integral Penal sean normas supletorias para la acción de extinción de dominio, toda vez que todas aquellas normas son contradictorias entre sí. Esta notoria contradicción no sólo afecta la seguridad jurídica sino que vulnera el debido proceso en su integridad pues hace que se desconozca cuál es el marco jurídico que ampara el desarrollo de un proceso en el cual se




PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

determinarán derechos y obligaciones.

Aquí se recalca que existe una correlación entre la seguridad jurídica y el debido proceso, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en el Ecuador en la sentencia del Caso No.0652-15-EP, que establece en lo pertinente:

El derecho a la seguridad jurídica jamás puede entenderse excluyente de la garantía de cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes en la sustanciación del procedimiento judicial o administrativo, sino concurrente y complementario con las garantías del debido proceso. Esta correlación les permite ejercer y garantizar la supremacía de los derechos constitucionales en su efectividad e integralidad en la adopción de una decisión, pues busca establecer un límite a la actuación discrecional de los operadores jurídicos, límite que se encuentra dado por las normas y los derechos de las partes a ser aplicadas y garantizadas dentro de un proceso administrativo o judicial en el que se ventila una controversia, en virtud de la cual se demanda una resolución que tutele de manera adecuada los derechos de las partes en litigio evitando en todo momento la indefensión y respetando el ordenamiento jurídico vigente, previo, claro, público y aplicado por las autoridades competentes.³

Considerando el contenido del artículo 8, se evidencia que no existe forma alguna de asegurar que la supletoriedad propuesta para la acción y el procedimiento de extinción de dominio pueda garantizar un debido proceso puesto que dicha norma propuesta es una contradicción normativa en sí misma que no limita la actuación discrecional de los operadores jurídicos, muy por el contrario, la potencia pues permite que, ante cualquier duda sobre el sustanciación de la acción patrimonial de extinción de dominio, se recurra al Código Orgánico Integral Penal para complementar la misma con el procedimiento penal, vulnerando así las garantías del debido proceso y de la seguridad jurídica.

Resulta tan errada la propuesta del legislador que para “asegurar” la obligada sujeción de la acción y procedimiento de extinción de dominio a la propuesta supletoriedad, intenta “bloquear” cualquier contradicción inter-normativa modificando el alcance del Código Orgánico General del Proceso a través de la Disposición Reformatoria Cuarta del proyecto en cuestión. Aquí es necesario precisar que la reforma al artículo 1 del Código Orgánico General de Procesos que hace que el mismo no sea aplicable para la acción de extinción de dominio no supera las inconstitucionales que el artículo 8 del proyecto de ley genera pues no modifica naturaleza jurídica de la acción ni subsana las vulneraciones de los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 76 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente; por el contrario, genera un proceso paralelo para una acción civil ocasionando confusión e inseguridad jurídica en la aplicación de la Ley. 

³ Caso N.0652-15-EP, pág.9



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Esta afectación se presenta a lo largo de todo el proyecto, conforme se explicará en las inconsistencias detalladas a continuación:

De la falta de competencia de las instituciones determinadas como sujetos procesales en la acción de extinción de dominio

- *Del Sistema de Protección de Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el proceso penal:* Como consecuencia necesaria de las contradicciones e inconsistencias esbozadas en el Capítulo I del proyecto de ley, se incurre en una vulneración al artículo 226 de la Constitución, atribuyendo a varias instituciones públicas competencias y facultades no contempladas en la ley y contrarias a su propia normativa.

Esto se presenta claramente en el artículo 13 del proyecto, mismo que intenta garantizar la protección de identidad de los testigos, peritos, agentes investigadores y otros participantes involucrados en la acción de extinción de dominio, a través de la activación del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el proceso penal, contenido en el artículo 198 de la Constitución.

La sola invocación de un sistema creado directa y exclusivamente para aplicarse en el proceso penal y la intención de articularlo con una acción civil como lo es la de extinción de dominio, genera un contra-sentido que demuestra una clara discordancia con el alcance constitucional de dicho sistema y es una muestra evidente de lo que la disposición de supletoriedad del proyecto de ley le puede hacer al sistema judicial ecuatoriano.

Adicionalmente, dicha disposición vulnera el orden jerárquico de aplicación de las normas contenido en el artículo 425 de la Carta Fundamental y el mandato de la administración pública consagrado en el artículo 226 de la Norma Suprema que dispone que las instituciones públicas, sus organismos, dependencias, servidoras y servidores obren **solamente** dentro del marco de competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley, lo cual permite ver que el artículo 13 del proyecto de ley debe ser declarado como inconstitucional por conexidad con el artículo 8 del mismo proyecto.

- *De la Procuraduría General del Estado:* Como consecuencia del artículo 8, de la Supletoriedad, el artículo 16 del proyecto de ley en su inciso primero establece que la Procuraduría General del Estado, dentro del procedimiento de extinción de dominio presentará una **acusación particular**. Aquí es menester precisar que la acusación



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

particular es una figura de naturaleza **penal** contenida en el artículo 432 del Código Orgánico Integral Penal, misma que se activa dentro de un proceso penal exclusivamente y no dentro de otros procesos, como el de extinción de dominio, como mal pretende plantear el legislador. Como parte de estas contradicciones, dentro del mismo artículo, en su segundo inciso se establece que dentro de la etapa jurisdiccional la Procuraduría General del Estado presentará una demanda, figura ajena a la naturaleza penal a la hace referencia el inciso primero del artículo. Y por si fuera poco, en el artículo 44 del mismo proyecto de ley, se retoma la figura penal de la acusación particular por parte de la Procuraduría General del Estado dentro de la fase judicial de la extinción de dominio. Como se puede observar, respecto de las atribuciones que el proyecto de ley le otorga a la Procuraduría General del Estado, no sólo se presentan contradicciones intra-normativas, sino también una completa discordancia entre atribución que se le quiere otorgar a esta institución en un proceso no-penal y la disposición de presentar una figura penal -como lo es la acusación particular- para su participación dentro de la extinción de dominio. Estas graves imprecisiones en la norma generan una seria afectación a la seguridad jurídica pues implican la creación de una norma carente de claridad y, siendo más grave aún, vulneran el debido proceso en su integridad porque vician de contradicciones al marco normativo dentro del cual se determinarán derechos y obligaciones de los individuos. En atención a lo expuesto, los artículos aquí contenidos, por su conexidad con el artículo 8, deberán ser declarados inconstitucionales.

- *De la Fiscalía General del Estado:* El artículo 17 del proyecto de ley establece como competencia de la Fiscalía General del Estado “realizar la investigación patrimonial sobre extinción de dominio” dentro de un proceso que, de conformidad con el artículo 4 del mismo proyecto, es de naturaleza civil. Aquí, a más de la vulneración a la seguridad jurídica que se produce con ocasión de la contradicción intra-normativa de los artículos mencionados, se observa una contradicción entre el artículo 17 del proyecto y el artículo 194 de la Carta Fundamental.

La competencia constitucional de la Fiscalía General del Estado es la dirección de la investigación pre-procesal y procesal penal y el ejercicio de la acción pública en el marco del poder punitivo del Estado. En este contexto, el Código Orgánico Integral Penal, en su artículo 580 sobre la investigación preprocesal o investigación previa, determina:

En la fase de investigación previa se reunirán los elementos de convicción de cargo y de descargo, que permitan a la o al fiscal decidir si formular o no la imputación y de hacerlo, posibilitará al investigado para su defensa.

De lo citado, se observa que el alcance constitucional de la investigación preprocesal recae directamente sobre la indagación de hechos presumiblemente punibles en el



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

marco del derecho penal ecuatoriano. Siendo así, no es posible pretender crear, a través de una ley orgánica, nuevas competencias para la Fiscalía General del Estado que se alejen del rol constitucional que le ha sido otorgado.

El total distanciamiento entre lo propuesto por el legislador como “investigación patrimonial” respecto de la atribución constitucional de investigación preprocesal se evidencia en el artículo 23 del proyecto de ley que describe las finalidades de la investigación patrimonial, mismas que giran en torno a la identificación, localización y vínculo entre el propietario de los bienes cuyo titularidad pudiese haberse originado de alguna “actividad ilícita” en los términos del literal a del artículo 7 (anteriormente analizados). Este particular presenta una dualidad de consecuencias; por un lado, la creación de competencias legales para la Fiscalía, que son contrarias a las competencias constitucionales ocasiona la vulneración del orden jerárquico de aplicación de las normas y del mandato constitucional de la administración pública de ejercer sus potestades en el marco de la Constitución y la Ley. Por otro lado, la inconsistencia y contradicción inter-normativa que se presenta genera un nivel de inseguridad jurídica que afecta directamente el debido proceso pues no solo existe poca claridad en el texto y en la ley en su conjunto, sino también dificulta la comprensión del alcance de las facultades institucionales de las entidades intervinientes dentro de un proceso de determinación de derechos y obligaciones lo cual permite un alto grado de discrecionalidad, e incluso arbitrariedad.

Similar situación se observa respecto del artículo 26 del proyecto y el equivocado rol que el mismo le otorga a la Fiscalía General del Estado. En esta ocasión, la afectación se produce respecto del numeral 4 del artículo 76 de la Constitución toda vez que el artículo 26 del proyecto “autoriza” a las o los fiscales la utilización de las actuaciones y técnicas especiales de investigación contenidas a partir del artículo 459 y ss., del Código Orgánico Integral Penal para efectos de la investigación patrimonial. Es decir, el artículo 26 del proyecto permite que dentro de una acción de naturaleza civil, la institución titular del poder punitivo del Estado, aplique actuaciones y técnicas especiales de investigación de los delitos para determinar si el derecho de propiedad de un bien, surgió de “cualquier” actividad contraria al ordenamiento jurídico. Este conjunto de contradicciones hacen que la obtención de prueba en la extinción de dominio se realice violando la Constitución y la Ley, pues pretende que la Fiscalía General del Estado –al margen de una investigación penal- utilice herramientas estatales que están diseñadas para la determinación de la existencia de un delito y la participación de los individuos en el mismo, para investigar sobre el derecho de propiedad de bienes que se ajusten a las causales del artículo 19 del proyecto de ley. Ante este particular, nuevamente se vuelve obvia la inconstitucionalidad de estos artículos, que por su conexidad con el artículo 8 de la Supletoriedad, también vulneran el debido proceso, la seguridad jurídica y el principio de jerarquía normativa.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

En este punto, se afirma que existe una correlación entre la seguridad jurídica, el debido proceso y el principio de jerarquía normativa, que la Corte Constitucional ha considerado en el Voto Concurrente a la sentencia dictada por la Corte Constitucional en la Causa N.1055-11-EP, que menciona:

Ahora bien, el derecho al debido proceso guarda íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica debido a que, como los derechos constitucionales son indivisibles e interdependientes, no cabe duda que la autoridad pública al garantizar las normas y los derechos de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial, tiene que asegurar el respeto a la Constitución de la República y al resto del ordenamiento jurídico que contiene normas previas, claras y públicas, con lo cual se consigue *“la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución en donde la ley se concreta en la confiabilidad, en el ordenamiento jurídico, en la certeza sobre el derecho escrito vigente, es decir, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica”*.

(...)

La seguridad jurídica, consiguientemente, proscribiera la arbitrariedad en función del relevante papel que se concede a la ley, principio de jerarquía normativa, como mecanismo de defensa que asegura un trato igual de todos los ciudadanos ante la misma, frente a los posibles abusos de los órganos del Estado. Solamente así, se garantiza como fin último que los derechos constitucionales se tutelen adecuadamente al circunscribir los límites de las actuaciones de las autoridades públicas que determina la Constitución de la República.⁴

Habiendo hecho esta referencia, queda claro que una norma que contraviene expresamente lo dispuesto por la Constitución en cuanto al rol asignado a determinada institución, no puede garantizar de forma alguna ni el debido proceso ni la seguridad jurídica necesaria para éste (el debido proceso), ni mucho menos el respeto de los derechos constitucionales reconocidos a todas las personas que se encuentren consideradas como sujetos procesales dentro de este proyecto, que las ha denominado como “afectados”.

⁴ Caso N.1055-11-EP, Voto Concurrente de la Jueza Tatiana Ordeñana Sierra a la sentencia dictada por la Corte Constitucional, pág.2-3



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- *De las juezas y jueces especializados:* El artículo 18 del proyecto de ley determina la competencia judicial para el conocimiento de la acción de extinción de dominio, estableciendo que las juezas y jueces **penales** especializados en el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado son los competentes para esta acción. Siendo así, salta a la vista la completa vulneración al debido proceso específicamente en cuanto a la competencia por materia y el derecho al juez natural. Sin sustento alguno, la Asamblea Nacional incurre en la contradicción de otorgar competencia sobre un asunto civil a jueces penales, ignorando que la competencia judicial para ser válida, radica entre otras cosas, respecto de la materia. So pretexto de la existencia del Código Orgánico Integral Penal como norma adjetiva supletoria, erróneamente el legislador ha creído que puede “extraer” de modo parcial algunos elementos del proceso penal y a su conveniencia, incorporarlos en una nueva ley, cuyas ausencias serán “completadas” por la norma supletoria. Es por esta razón que el proyecto de ley le otorga la competencia judicial a jueces penales y “asimila” componentes propios del proceso penal como aplicables al procedimiento de extinción de dominio. A más de la incoherencia que dicho actuar supone, a través del mismo la Función Judicial vulnera gravemente la garantía constitucional y el derecho de ser juzgado por el juez competente.

El juez natural o juez competente, es una garantía fundamental del debido proceso, como lo ha reconocido la Corte Constitucional de Ecuador en su Sentencia Nro.1598-13-EP-19 y ha establecido que respecto de la garantía constitucional del juez competente es esa una

(...) garantía esencial para el debido proceso, que comprende la predeterminación de la autoridad jurisdiccional ordinaria, a quien la Constitución y la ley le ha atribuido la facultad para conocer y resolver determinados asuntos. Esta garantía se traduce como el juez natural.

18. En esa misma línea, el derecho a ser juzgado por un juez competente, es un asunto de configuración legislativa que se dirime principalmente en sede ordinaria, teniendo en cuenta que la competencia del juzgador constituye una solemnidad sustancial común a todos los procesos (...)⁵

En atención a lo manifestado por la Corte Constitucional, se puede ver que el artículo 18 así como los artículos 42, 43, 54, 48, 49, 50, 51, 52 y 53, que guardan directa relación con el artículo 18 y con el artículo 8 del proyecto, deben ser sometidos al análisis constitucional de la Corte, pues sobre la base de la supletoriedad del Código

⁵ Sentencia No.1598-13-EP/19, párrafos 17-18



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Orgánico Integral Penal como norma adjetiva, se pretende aplicar a la sustanciación de una acción civil los siguientes componentes del proceso penal:

- 1) Admisión de la causa a trámite por parte de un juez penal (Art.42 del proyecto);
- 2) Notificación de la resolución fiscal al “afectado” –procesado- (Art.43 del proyecto);
- 3) Citación de la acusación particular (Art.45);
- 4) Fijación de la audiencia de juicio (Art.48 del proyecto);
- 5) Notificación a testigos y peritos (Art.49 del proyecto);
- 6) Audiencia de juicio (Art.50 del proyecto);
- 7) Sentencia emitida por un juez penal en una acción civil (Art.51 del proyecto);
- 8) Contenido de la sentencia emitida por un juez penal en una acción civil (Art.52 del proyecto), y;
- 9) Inscripción de la sentencia emitida por un juez penal para que surte efectos civiles dentro de una acción civil (Art.53 del proyecto).

La incorporación de estas actuaciones, por parte de juezas y jueces penales, a la sustanciación de una acción de naturaleza civil-patrimonial, vulnera directamente la garantía del juez competente pues otorga competencia a una autoridad judicial que no la tiene en razón de la materia, y de ninguna manera la simple modificación del Código Orgánico de la Función Judicial mediante una disposición reformativa subsana esta inconstitucionalidad.

Adicionalmente, como otra de las consecuencias de la incorporación del artículo 8 en el proyecto de ley, se encuentra un elemento completamente insólito incorporado en el artículo 46. De modo inusitado, la Asamblea Nacional propone la figura híbrida de “contestación de la acusación particular”. Desconociendo los alcances tanto del derecho procesal civil como del derecho procesal penal, el legislador decide juntar el momento procesal civil de “contestación de la demanda” con la finalidad de la acusación particular en el proceso penal. Este contrasentido en base al cual gira la actuación de la Procuraduría General del Estado y la defensa de la persona sometida al proceso de extinción de dominio, vulnera completa la seguridad y varias de las garantías del debido proceso. La figura de “contestación de la acusación particular” no sólo entraña absoluta oscuridad del alcance y contenido de la norma, sino también crea un momento de “contradicción” entre los intervinientes del procedimiento de extinción de dominio que no tiene fundamento alguno.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La acusación particular es una figura bajo la cual una persona natural o jurídica o el Estado a través de sus representantes o de la Procuraduría General del Estado, dentro de un proceso penal, solicita ser considerada como víctima del mismo y así, exigir su derecho de reparación integral. En el caso de la extinción de dominio, el mismo proyecto de ley ha mencionado expresamente que la misma no gira en torno a un delito y que no se trata de un proceso para determinar responsabilidad penal. Siendo así, no se entiende cómo la Procuraduría General del Estado debe solicitar ser considerada como víctima de un delito que no se está investigando, ni tampoco se entiende cómo una persona se defiende “contestando” una acusación que no lo acusa de autor de un delito, de la cual se pretende hacer pasar como “reparación” el otorgamiento de la titular de sus bienes a favor del Estado. Del análisis de los artículos antes mencionados, se observa que la conexidad que los mismos tiene con el alcance que se le da pretende dar al artículo 8, los vuelven inconstitucionales también pues vulneran la seguridad jurídica y el debido proceso.

Finalmente, pero no menos grave, llama por demás la atención la incorporación del artículo 47 de “Prueba no solicitada oportunamente”. Con unos leves cambios, el artículo 47 del proyecto de ley es una copia del artículo 617 del Código Orgánico Integral Penal que establece:

Art.617.- Prueba no solicitada oportunamente.- A petición de las partes, la o el presidente del tribunal podrá ordenar la recepción de pruebas que no se han ofrecidos oportunamente, siempre y cuando se cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que quien solicite, justifique no conocer su existencia sino hasta ese momento.
2. Que la prueba solicitada sea relevante para el proceso.

La gravedad de incorporar de modo descontextualizado esta regla procesal penal a una acción civil es que ésta vulnera el derecho a la defensa pues no explica en qué sentido o de qué forma se puede controvertir esta prueba por la parte contraria, no otorga tiempo prudente para su revisión y no le aporta al juez los criterios que debe considerar para admitir la prueba en esas condiciones.

Sobre la vulneración al derecho a la defensa, la Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado de la siguiente manera:

(...) Las partes en un proceso tienen derecho a proponer toda clase de pruebas e intervenir en la práctica de las mismas, las que deben ser tomadas en cuenta y ser valoradas por la instancia juzgadora a la hora de tomar la decisión, para desterrar



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

cualquier tipo de indefensión y asegurar la mayor imparcialidad posible.

Uno de los ejes del derecho procesal es el de la igualdad de las partes ante la ley procesal, por lo que en el curso del proceso las partes gozan de iguales oportunidades para su defensa, lo cual tiene fundamento en la máxima *audiatur et altera pars*, que equivale a la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

(...)

En razón de lo expuesto, toda persona tiene derecho a preparar su defensa con el tiempo necesario y contando con los medios adecuados, es decir, en igualdad de condiciones que la parte acusadora. Precisamente “uno de los pilares de este derecho es el deber de la acusación de descubrir sustancialmente la fundamentación de su postura (hechos, pruebas materiales, declaraciones...), a la parte acusada, y ello para impedir situaciones de sorpresa o engaño que redundarían en una inadecuada preparación de la defensa, lo que supondría una violación del DPL (*due process of law*)...”⁶

Dicho esto, queda claro que la copia de un artículo del procedimiento penal dentro de la ley en discusión, al ser invocada de modo fragmentado y descontextualizado, vulnera el derecho a la defensa pues limita la posibilidad de controvertir la prueba en igualdad de condiciones al no establecer si la contra-parte podrá conocer sobre la prueba o impugnarla.

- *De las medidas cautelares:* El artículo 34 del proyecto de ley establece que dentro tanto la máxima autoridad de la Fiscalía General del Estado como de la Procuraduría General del Estado, o su delegado, podrán solicitar medidas cautelares de carácter penal a los bienes investigados en el proceso de extinción de dominio. A más de que el artículo mencionado ignora completamente que la Fiscalía General del Estado sólo puede intervenir en la investigación pre-procesal y procesal penal de los delitos e incluso no considera que para efectos de la intervención de la máxima autoridad de dicha institución existen reglas del fuero personal conforme lo dispuesto en el artículo 192 de la Constitución, el artículo refuerza la vulneración a las garantías constitucionales de la seguridad jurídica y el debido proceso. Nuevamente, sobre la base de supletoriedad sugerida en el artículo 8 del proyecto de ley, el legislador erróneamente ha considerado que es posible asemejar el procedimiento de solicitud y establecimiento de medidas cautelares sobre bienes contenido en el artículo 549 y ss., del Código Orgánico Integral Penal e insertarlo con sus leves modificaciones al proceso de extinción de dominio. Es así que, aún sin tener claro cómo la Procuraduría

⁶ Caso N.1884-12-EP, pág. 10 y 13



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

General del Estado y la Fiscalía General del Estado intervienen en un proceso que deviene de una acción civil, estas dos instituciones pueden solicitarle al juez penal las medidas cautelares penales tanto en la fase de “investigación patrimonial” como en la fase “judicial”, así lo disponen los artículos 35 y 36 del proyecto, que al perpetuar las mismas inconsistencias del artículo 8, por conexidad deben ser considerados inconstitucionales.

Dentro del contexto de medidas cautelares propuesto por el legislador, la Asamblea Nacional en el artículo 37 del proyecto establece la posibilidad de enajenación anticipada de los bienes sobre los cuales pese la medida cautelar, pero no establece cuál es el procedimiento para realizar esta enajenación. Es decir que, pese a que, en teoría, sobre el bien se puede imponer una medida cautelar para precautarlo, de modo discrecional y hasta arbitrario, la autoridad judicial podría disponer que el mismo sea enajenado sin que su propietario conozca siquiera cuáles son las reglas bajo las cuales se realizará esta enajenación. Es tan grave la situación de este artículo, que el mismo no tiene contenido alguno que pueda ser analizado a la luz de los principios constitucionales de seguridad jurídica y debido, pero la misma ausencia de contenido es la vulneración clara de estas disposiciones, y por conexidad, todas las aquellas que se relacionan directamente con éste como son los artículos 38 de la Inscripción, 39 de la Revocatoria y 40 de Regla General (establece que las medidas cautelares se dictarán con arreglo al Capítulo II del proyecto de ley que no contiene nada respecto del proceso de enajenación).

1.3. De la inconstitucionalidad del artículo 71 del proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio.

La norma que se acusa como inconstitucional es la contenida en el artículo 71 del antedicho proyecto, la misma que contiene las siguientes disposiciones:

“Artículo 71.- Fondo Especial de Extinción de Dominio.- Los recursos provenientes de la monetización de los bienes constituidos como activos especiales, conformarán un Fondo Especial de Extinción de Dominio, que será administrado por el Director del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales, sujeto a los lineamientos del Directorio y a su control y supervisión. Los fondos serán depositados en una Subcuenta de la Cuenta Única del Tesoro Nacional y serán destinados conforme lo establecido en la presente Ley.

Los recursos de este Fondo Especial son distintos y no complementarios a los que el Estado asigna a los sectores de salud y educación por mandato constitucional.”

La precitada norma se acusa por inconstitucionalidad de fondo, por ser expresamente contraria y vulnerar directamente la prohibición de crear preasignaciones presupuestarias, contenida en el artículo 298 de la Constitución de la República, que prescribe:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*“Art. 298.- Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. **Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.**”* (Lo resaltado me corresponde).

De lo citado, se desprende que la norma acusada se contrapone a lo dispuesto por la norma suprema, es clara al disponer que las preasignaciones presupuestarias que no sean destinadas al ámbito salud, educación, investigación, entre otras, están prohibidas.

1.4. De la inconstitucionalidad del artículo 72 del proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio.

La norma que se acusa como inconstitucional es la contenida en el artículo 72 del antedicho proyecto, la misma que contiene las siguientes disposiciones:

“Artículo 72.- Destino.- La monetización de los bienes constituidos como activos especiales y que cuenten con sentencia ejecutoriada de extinción de dominio a favor del Estado, será invertida en programas destinados a desarrollo infantil integral con énfasis en primera infancia y erradicación de trabajo infantil, en un porcentaje no inferior al setenta (70) por ciento, sin que esto se pueda considerar como preasignación presupuestaria, ni se contabilicen entre los recursos que ordena la Constitución para los sectores de Salud y Educación. El treinta (30) por ciento restante se destinará a la capacitación del personal y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la ejecución de esta Ley.”

Si bien la norma reza que la asignación presupuestaria dispuesta en favor de programas destinados a desarrollo infantil integral no se considera una preasignación presupuestaria, en el fondo, es precisamente lo que realiza y, por lo tanto, es manifiestamente contraria al artículo 298 de la Constitución de la República que dispone:

*“Art. 298.- Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. **Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.**”* (Énfasis agregado).



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Del texto citado se evidencia la contradicción de la norma infraconstitucional con la prohibición constitucional de crear preasignaciones presupuestarias que no sean destinadas al ámbito salud, educación, investigación, entre otros.

II **OBJECIÓN PARCIAL**

2.1 Objeción al artículo 60

Según el texto del artículo 60, la o el Fiscal General del Estado podrá requerir a un país extranjero cualquier tipo de asistencia judicial, policial o administrativa con fines de extinción de dominio y posterior recuperación de bienes. No obstante, se debe tener en cuenta que los requerimientos o solicitudes de cooperación internacional debe realizarse por las vías oficiales y por las autoridades competentes de cada país.

En este contexto, según lo dispone el número 4 del artículo 282 del Código Orgánico de la Función Judicial, a la Fiscalía General del Estado le corresponde “*Dirigir, coordinar y supervisar las funciones de intercambio de la información y pruebas sobre nacionales o extranjeros implicados en delitos cometidos en el exterior, cuando así lo prevean los acuerdos y tratados internacionales;*”, es decir, solamente en el marco de la investigación pre procesal y procesal penal y en los casos en que así lo prevean los acuerdos o tratados internacionales. Fuera de este marco, le corresponde al Estado ecuatoriano, a través de las autoridades y entidades competentes, realizar y atender los requerimientos de cooperación internacional necesarios para el cumplimiento de los fines de la ley.

Por otra parte, en el segundo inciso se menciona la posibilidad de que el Estado ecuatoriano compense al Estado requerido por los gastos ocasionados, sin observar que tratándose de recursos públicos, estos deben estar sujetos a los procedimientos y controles establecidos en la normativa vigente.

Por lo expuesto, propongo el siguiente texto alternativo:

“Artículo 60.- Obtención de cooperación internacional.- Con el objeto de garantizar la persecución de bienes ilícitos en el extranjero, con fines de extinción de dominio para su posterior recuperación, la o el Fiscal General del Estado o a quien designe para el efecto, podrá solicitar a los órganos o entidades públicas competentes para que requieran cualquier tipo de cooperación judicial, policial o administrativa, de conformidad con los procedimientos establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.”



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

De ser el caso, el Estado ecuatoriano, a través de las entidades competentes, dispondrá los recursos necesarios para compensar a la jurisdicción requerida por los gastos ocasionados.”

2.2 Objeción al artículo 62

El artículo 62 del proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio, establece el reconocimiento y validez jurídica de las sentencias de extinción de dominio dictadas por autoridades judiciales extranjeras, desconociendo y contraviniendo la normativa que, sobre la materia, rige y es aplicable en el Ecuador.

Se debe destacar que, tanto las normas internas, como las desarrolladas en instrumentos internacionales, distinguen el reconocimiento u homologación de una sentencia, de la ejecución de la misma, estableciendo normas, procedimientos y autoridades judiciales específicas y diferenciadas para cada una de estas.

Así, según lo previsto en el artículo 143 Código Orgánico de la Función Judicial, el reconocimiento de una sentencia extranjera le corresponde a una Corte Provincial Especializada, mientras que su ejecución a un juez de primer nivel.

Pero, además de esta distinción formal, la normativa somete el reconocimiento de las sentencias extranjeras a un procedimiento de revisión a cargo de una autoridad judicial, con la finalidad de garantizar el debido proceso y la defensa de la persona contra quien recae dicha sentencia, es decir, garantizar derechos constitucionales.

Para este efecto, los aspectos que deben ser revisados para homologar una sentencia extranjera en el Ecuador son, entre otros, los siguientes: 1. Que la sentencia cumpla con las formalidades exigidas en el Estado de origen; 2. Que según las normas del Estado de origen, la sentencia haya alcanzado autoridad de cosa juzgada; y, 3. Que según las normas del Estado de origen, la parte demandada haya sido debidamente notificada y se haya asegurado su derecho a la defensa.

Por lo tanto, a fin de evitar que el reconocimiento *ipso iure* de las sentencias extranjeras previsto en la norma que se objeta, vulnere derechos y disposiciones constitucionales, se propone el siguiente texto alternativo.

“Artículo 62.- Validez de sentencia extranjera.- El reconocimiento y ejecución de las sentencias de extinción de dominio o similares sobre bienes que se encuentren en el territorio nacional dictadas por autoridades judiciales extranjeras y que sean pretendidos por vía de cooperación judicial internacional, estarán sujetos a la normativa vigente y a lo establecido en los instrumentos internacionales suscritos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

aprobados y ratificados por Ecuador, o en ausencia de estos al principio de reciprocidad internacional.”

2.3 Objeción al artículo 63

El artículo 63 del proyecto, regula la distribución de los bienes sobre los que recae una sentencia de extinción de dominio nacional o extranjera y, establece la posibilidad de que los Estados involucrados, en aplicación del principio de reciprocidad internacional, puedan distribuirse, repartirse o compartirse dichos bienes.

Sin embargo, se debe señalar que desde el punto de vista jurídico, los bienes compartidos son aquellos que pertenecen a una propiedad común, es decir, según el texto del artículo aprobado, ciertos bienes objeto de extinción de dominio podrían quedar sujetos a un régimen de propiedad común a varios Estados. Esto, desde el punto de vista jurídico y, particularmente, del derecho internacional público, carece de fundamento y resulta inviable en la práctica.

Por las razones anotadas, propongo el siguiente texto alternativo:

“Artículo 63.- Distribución de bienes.- En virtud de la cooperación internacional recíproca a través de tratados, convenios o acuerdos suscritos, aprobados y ratificados por el Estado ecuatoriano, podrán distribuirse o repartirse los bienes producto de la extinción de dominio, que sean objeto de sentencia definitiva emitida por autoridad nacional o extranjera, según lo establecido en los respectivos instrumentos internacionales aplicados en cada caso, con excepción de que trate de la recuperación de fondos públicos.”

2.4 Objeción al artículo 64

Según el artículo aprobado por la Asamblea Nacional, los mecanismos para la administración, venta y monetización de los bienes ubicados en el exterior, serán establecidos por Reglamento, sin embargo, se debe considerar que estos bienes estarán sujetos también a la legislación interna de cada país y que en ciertos casos, para efectos de administrarlos o enajenarlos, se requerirá la suscripción de instrumentos específicos entre Estados, situaciones que escapan al alcance de un reglamento.

Por lo tanto, propongo el siguiente texto alternativo:

“Artículo 64.- De la administración, venta y monetización de los bienes en el exterior.- La administración, venta y monetización de los bienes ubicados en el exterior, estará sujeta a la legislación interna de cada país y a los instrumentos



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

internacionales específicos.”

2.5 Objeción al artículo 65

La Constitución de la República en su artículo 141 prescribe: *“La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.*

La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.”.

El artículo 147 de la Constitución de la República, referente a las atribuciones y deberes del Presidente de la República, específicamente los números 3 y 5 disponen:

“Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

[...] 3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.

[...] 5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.”

Es claro que dichas atribuciones le corresponden únicamente al Presidente de la República, por lo que el contenido del artículo 65 es contrario a la Constitución de la República y, por lo tanto, improcedente.

De igual manera, el artículo 10 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que la planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo, para cuyo ejercicio, el Presidente de la República tiene la facultad de disponer la forma de organización institucional y territorial de la Función Ejecutiva.

En razón de lo expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 65.- Ente administrador de bienes.- El ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público, además de las facultades y atribuciones previstas en la normativa vigente, asumirá la administración de los bienes muebles e inmuebles, dinero en efectivo, inversiones nacionales e



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

internacionales, y demás productos financieros o bursátiles sobre los cuales recaigan las medidas cautelares y las sentencias judiciales de extinción de dominio que se emitan conforme la presente Ley.”.

2.6 Objeción al artículo 66

En concordancia con los artículos 141 y 147 de la Constitución de la República respecto a las atribuciones y deberes del Presidente de la República, quien de manera exclusiva tiene la competencia de definir y dirigir la organización de la Función Ejecutiva, es menester señalar que, la creación de institucionalidad planteada en el proyecto de Ley atenta las disposiciones constitucionales citadas.

En razón de lo expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 66.- Instancia de coordinación.- El Presidente de la República designará una instancia encargada de la coordinación para la política nacional en materia de administración de bienes o activos especiales y de disponer que, de acuerdo a la normativa vigente, se conformen, de manera semestral veedurias ciudadanas a los procesos de enajenación de bienes de propiedad del Estado adquiridos mediante un proceso de extinción de dominio y el mantenimiento de los bienes bajo la administración del ente encargado de la administración y gestión inmobiliario del sector público que no han sido comprados, o que la ley no permite su venta.”.

2.7 Objeción al artículo 67

De conformidad con los artículos constitucionales ya citados, es pertinente modificar el inciso final del artículo 67 en el que establece: “*Se observarán las mismas inhabilidades que para ser miembros del Comité Directivo del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales*”, de acuerdo con las inhabilidades que contempla la Ley Orgánica del Servicio Público, en razón de que, al tratarse de una entidad de la administración pública, es menester remitirse a las disposiciones contenidas en la Ley de la materia.

Por lo expuesto, se sugiere el siguiente artículo:

“Artículo 67.- Requisitos.- La designación de la máxima autoridad del ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público estará sujeta a los requisitos e inhabilidades establecidas en la ley que regula el servicio público.”.

2.8 Objeción al número 8 del artículo 68

En el número 8 del artículo 68 del proyecto de Ley consta entre las atribuciones de la máxima



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

autoridad del ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público la de administrar el Fondo Especial de Extinción de Dominio. De acuerdo con lo señalado en la objeción precedente, la Constitución de la República en el artículo 298 prescribe: “*Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.*”. (Lo subrayado me corresponde). Por lo tanto, al incumplir con lo prescrito en la Carta Magna, la creación del Fondo Especial de Extinción de Dominio es inconstitucional, razón por la cual, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 68.- Funciones de la máxima autoridad.- La máxima autoridad del ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público tendrá las siguientes funciones, atribuciones y deberes:

- 1. Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público;*
- 2. Dirigir, organizar, coordinar y controlar la gestión del ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público;*
- 3. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y resoluciones aplicables a la administración de Activos Especiales;*
- 4. Designar a los responsables de los procesos, subprocesos o unidades administrativas del ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público;*
- 5. Emitir políticas de gestión y estrategia, a fin de fortalecer el desarrollo institucional;*
- 6. Generar, negociar y aplicar instrumentos internacionales de cooperación para la extinción de dominio de los bienes de origen o destino ilícito o injustificado que se encuentren en el exterior, asegurando la existencia de convenios con la mayor cantidad de países, dando preferencia a aquellos considerados para Ecuador como paraísos fiscales;*
- 7. Emitir resolución motivada de aprobación de enajenación de bienes sobre los cuales exista sentencia ejecutoriada de extinción de dominio; y,*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

8. *Las demás funciones y atribuciones que se le asigne por ley.*”.

2.9 Objeción al artículo 69

Respecto de las competencias del ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público, el artículo 69 del proyecto de Ley incorpora algunas competencias que se encuentran ya establecidas en la normativa específica de la materia, por tal razón, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 69.- Competencias del ente encargado de la administración y gestión inmobiliario del sector público.- Además de las competencias contenidas en la normativa específica de la materia el ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público, tendrá las siguientes:

1. *Supervisar la utilización de los bienes que constituyen activos especiales que se encuentren en proceso de extinción de dominio previniendo la ocupación ilegal de los mismos.*
2. *Colaborar con la autoridad jurisdiccional y con la Fiscalía General del Estado en la fase de investigación patrimonial de bienes.*
3. *Gestionar el cumplimiento de las órdenes de devolución o restitución de los bienes incautados o sobre los cuales no se ha comprobado que sean bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito en procesos de extinción de dominio.”.*

2.10 Objeción al artículo 70

El número 3 del artículo 70 referente a las modalidades de enajenación, al contener la expresión “y cualquier otra forma que sea mejor para los intereses del Estado” deja abierta la norma a una aplicación indeterminada y hasta arbitraria, que podría terminar afectando los propios intereses del Estado.

De igual manera, el último inciso referente a la enajenación anticipada de bienes, hace una remisión al artículo 37, el cual no hace aporte alguno y no contiene ninguna regla respecto de la monetización.

Por lo tanto, se propone el siguiente texto alternativo:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

“Artículo 70.- Monetización.- Para la realización del proceso de monetización de bienes que cuente con sentencia ejecutoriada de extinción de dominio, se observará lo siguiente:

- 1. Contar con la resolución motivada de la máxima autoridad del ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público que disponga la enajenación del bien.*
- 2. Establecer un precio base de los bienes, para lo cual se contará con el valor constante en el informe técnico pericial practicado en la etapa de investigación patrimonial.*
- 3. Utilizar como modalidades para la enajenación la subasta ascendente, venta al mejor oferente, o cualquier otro mecanismo previsto en la normativa vigente.*

El ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público tendrá un registro permanente de los procesos de enajenación dentro del cual deberá incluir nombres de los oferentes, adjudicatario, valor, modalidad de enajenación, integrantes de veeduría.

Este registro será actualizado constantemente y estará en el portal web del ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público.

En el caso de enajenación anticipada de bienes se estará a lo dispuesto en este artículo.”.

2.11 Objeción al artículo 74

El artículo aprobado establece una serie de reglas para la administración temporal de los bienes, que imponen una carga no solo administrativa para la entidad encargada de la administración y gestión inmobiliaria del sector público, sino que implica una erogación de recursos públicos para la conservación y mantenimiento de bienes que no pertenecen al Estado, convirtiéndose en gastos innecesarios e inviables considerando los escasos recursos con que cuenta la administración pública y, sobre todo, la necesidad y obligación de precautelar dichos recursos públicos.

Además, se debe considerar que por la naturaleza y el estado de los bienes que han sido objeto de las medidas cautelares correspondientes, las reglas previstas podrían resultar inaplicables o, incluso, insuficientes, lo que las hace contrarias a la técnica jurídica.

En razón de lo expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

“Artículo 74.- Reglas de administración provisional.- La entidad responsable de la gestión inmobiliaria del sector público estará a cargo de la administración temporal de los bienes con medidas cautelares, debiendo sujetarse a la normativa vigente y al reglamento que se dicte para el efecto.”.

2.12 Objeción al artículo 75

En el literal a) se dispone la monetización de los bienes objeto de extinción de dominio en el plazo máximo de 45 días posteriores a la sentencia, sin especificar que esta debería estar ejecutoriada y sin contar el tiempo que se requeriría para su inscripción en el registro correspondiente y la respectiva transferencia de dominio, requisito *sine qua non* sin el cual es imposible su enajenación y consecuente monetización.

El literal b) limita el destino de los bienes muebles a atender necesidades de los sectores de educación o salud, sin embargo, por la naturaleza de los bienes objeto de extinción de dominio, su utilización o destino a estos sectores podría ser innecesaria o inútil, impidiendo su uso o asignación a otros sectores como los de cultura o seguridad, entre otros.

En cuanto al literal c), al referirse al Fondo de Extinción de Dominio cuya inconstitucionalidad ha sido ya acusada reiteradamente, se insiste en su contradicción con el artículo 298 de la Constitución de la República que reza: *“Art. 298.- Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.”* (Énfasis agregado).

Finalmente, el literal d) del artículo 75, al instituir una entidad de la Función Ejecutiva, invade nuevamente las facultades exclusivas del Presidente de la República establecidas en el artículo 147 de la Constitución de la República.

Por las razones anotadas, propongo el siguiente texto alternativo:

“Artículo 75.- Reglas de administración definitiva.- Los bienes sobre los que exista sentencia ejecutoriada de extinción de dominio, pasarán al dominio del Estado y serán administrados de conformidad con las siguientes reglas:

- a. *Los bienes muebles e inmuebles deberán ser monetizados en el plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días posteriores a la inscripción de transferencia de dominio a favor del Estado:*

[Firma]



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- b. *Los bienes muebles que no hayan logrado ser monetizados en tres procesos de enajenación, se pondrán a disposición de las entidades del Estado según la naturaleza del bien y las necesidades institucionales, dando prioridad el cumplimiento de finalidades sociales relacionadas con la educación y salud.*
- c. *El dinero en efectivo, las inversiones nacionales e internacionales y demás productos financieros, serán transferidos a la Cuenta Única del Tesoro Nacional; y,*
- d. *Los bienes inmuebles que no hayan logrado ser monetizados en tres procesos de enajenación serán administrados por el ente encargado de la gestión inmobiliaria del sector público, entidad que los destinará, de acuerdo con las necesidades, a programas de salud y educación o de ser necesario para la utilización de entidades públicas.”.*

2.13 Objeción al artículo 76

Según el texto del artículo aprobado, los gastos generados por la administración de los bienes sujetos a un procedimiento de extinción de dominio, serán pagados o recuperados con los frutos o rendimientos que estos generen, sin embargo, la disposición no considera que según la naturaleza de los bienes, estos podrían no generar frutos o rendimientos, causando el gasto innecesario de recursos públicos o hasta un posible perjuicio al Estado. Además el artículo no desarrolla la forma o procedimientos a seguir para este efecto, por lo que deberá remitirse a normativa inferior.

En razón de lo expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 76.- Gastos de la administración de Bienes.- Cuando la naturaleza de los bienes lo permita, los gastos en que incurra el ente encargado de la gestión inmobiliaria del sector público en la administración y enajenación de bienes sujetos a un procedimiento de extinción de dominio, se pagarán con cargo a los productos, rendimientos, frutos y accesorios de los bienes que se pusieron a disposición para su administración, según la normativa que se emita para el efecto.”.

2.14 Objeción al artículo 77

Al referirse este artículo a una entidad creada por la Ley, contraviene el artículo 147 de la Constitución de la República que asigna de manera exclusiva al Presidente de la República la facultad de organizar la Función Ejecutiva y de crear, modificar o suprimir entidades. Además, se debe mencionar que ya existe normativa aplicable para la devolución de los bienes o frutos ordenada por sentencia judicial, por lo que la emisión de un reglamento nuevo



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

podría provocar contradicciones o antinomias normativas que causarían inseguridad jurídica.

En razón de lo expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 77. Devolución de bienes y activos. En caso de que los bienes sobre los cuales pesan medidas cautelares, deban ser devueltos por sentencia judicial ejecutoriada, el ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público, comunicará al afectado el procedimiento para la devolución, según el tipo de bien, conforme lo determina la normativa vigente.”.

2.15 Objeción a la Disposición General Segunda

En concordancia con los artículos que instituyen en Fondo Especial de Extinción de Dominio, y las preasignaciones dispuestas a los sectores de salud y educación, la Disposición General Segunda establece la obligación de la Contraloría General del Estado de informar a la Asamblea Nacional sobre los controles realizados al manejo de dichos recursos.

No obstante, al haberse acusado la inconstitucionalidad del Fondo Especial y de las preasignaciones por contravenir la prohibición expresa contenida en el artículo 298 de la Constitución de la República, el inciso segundo de la Disposición General Segunda resulta inaplicable y también violatoria a la misma prohibición constitucional.

Por lo expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

“SEGUNDA.- El ente rector de la administración y gestión Inmobiliaria del Sector Público, a través de su máxima autoridad, informará a la Asamblea Nacional en forma detallada las acciones realizadas en favor de la monetización de los bienes declarados en extinción de dominio a favor del Estado. La información del manejo de estos recursos estará disponible al público en la página web de la de la entidad rectora de la administración y gestión Inmobiliaria del Sector Público. La Contraloría General del Estado, deberá informar anualmente a la Asamblea Nacional del Ecuador sobre los actos de control previo, continuo y posterior, ejecutados sobre el manejo de los recursos provenientes de esta Ley; el tipo de control que se aplicará en estos actos será el interno de acuerdo a lo determinado en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.”.

2.16 Objeción a la Disposición General Tercera

La disposición general tercera del proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio establece que, tanto las entidades públicas adscritas al Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados asegurarán la debida conservación, custodia y protección de



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

los archivos relacionados con licitaciones, compras, contrataciones entre otras; sin embargo, es pertinente precisar que, si bien, la Función Ejecutiva a través sus entidades o instituciones públicas cumplen la planificación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos enmarcados en la normativa vigente, el sector público está conformado por la Función Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Transparencia y Control Social; y, Electoral, como también por las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y las personas jurídicas creadas por acto normativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como precisa el artículo 225 de la Constitución de la República, con responsabilidades y obligaciones propias en el ámbito de sus competencias, por tanto, se sujetarán a las disposiciones emanadas de la Constitución de la República y la normativa vigente.

En virtud de lo expuesto, se sugiere el siguiente texto alternativo:

*“**TERCERA.-** Las entidades que integran el sector público según lo previsto en la Constitución de la República, asegurarán la debida conservación, custodia y protección de sus archivos documentales relacionados con licitaciones, compras, contrataciones y, en general, todo negocio jurídico que hubiere involucrado recursos públicos.”.*

2.17 Objeción a la Disposición General Quinta

La disposición general quinta del proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio, dispone que la Superintendencia de Compañías y el Servicio de Rentas Internas deberán remitir semestralmente los informes que correspondan a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), como también la información actualizada sobre acciones, participaciones y bienes en el exterior; sin embargo, es pertinente considerar que, la Superintendencia y el Servicio de Rentas Internas ya reportan a la Unidad de Análisis Financiero y Económico, las transacciones inusuales e injustificadas de las cuales tuvieren conocimiento, en el marco de la coordinación interinstitucional; así lo determina el Artículo 16 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, como también su Reglamento.

En virtud de lo expuesto y para precisar la norma que regula la materia, se sugiere el siguiente texto alternativo:

*“**QUINTA.-** La Superintendencia de Compañías y el Servicio de Rentas Internas deberán remitir semestralmente a la Unidad de Análisis Financiero y Económico, información actualizada sobre acciones, participaciones y bienes en el exterior de los cuales sean titulares, de forma individual o colectiva, de manera directa o indirecta, las personas naturales y sociedades residentes en el Ecuador, de conformidad con la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos y su Reglamento.”.

2.18 Objeción a la Disposición Transitoria Primera

Esta disposición establece el plazo de 90 días para la expedición del reglamento general a la ley, no obstante, esta es una facultad privativa del Presidente de la República, según lo previsto en el artículo 147 número 13 de la Constitución de la República, que se ejerce conforme las necesidades técnicas de implementación de la ley, en un proceso de construcción participativa que no puede estar limitado a un tiempo definido. Es incorrecto, además, suponer que la efectividad de una ley depende de la expedición de su reglamento, pues no todas las leyes requieren un reglamento general, y en las que lo requieran, es facultad del Presidente de la República establecer los tiempos y condiciones para su expedición.

Por tal motivo, se propone el siguiente texto alternativo:

“PRIMERA.- El Reglamento de aplicación de la presente Ley se expedirá por parte del Presidente de la República en ejercicio de la facultad establecida en el número 13 del artículo 147 de la Constitución de la República.”

2.19 Objeción a la Disposición Transitoria Segunda

En concordancia con los argumentos esgrimidos en la objeción a la Disposición Transitoria Primera, el plazo para la emisión del reglamento para la administración de bienes debe tener como referencia la vigencia de la ley y no un hecho incierto como es la emisión del reglamento a la ley.

Por lo anotado, propongo el siguiente texto alternativo:

“SEGUNDA.- El ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público, en el plazo máximo de noventa días (90) días a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá el Reglamento de Administración de los Bienes que ingresan a ser parte del Estado por extinción de dominio, en donde constará además el procedimiento para la devolución de bienes, conforme las reglas generales establecidas en la presente Ley.”

2.20 Objeción a la Disposición Transitoria Tercera

La Disposición Transitoria Tercera establece la obligación de capacitar a las y los fiscales en materia de extinción de dominio, sin embargo, determina que mientras no ocurra esta capacitación, actuarán en estos procedimientos las y los fiscales designados por la máxima autoridad, provocando que lo hagan sin haber recibido capacitación previa y sin tener



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

conocimiento ni estar preparados para el efecto.

Por esta razón, se propone el siguiente texto alternativo:

*“**TERCERA.**- La Fiscalía General del Estado en el plazo de seis (6) meses realizará un proceso de capacitación, en materia de extinción de dominio, dirigido a fiscales.”*

2.21 Objeción a la Disposición Transitoria Cuarta

En la Disposición Transitoria Cuarta se usa el término “catastro” para referirse a un sistema único de información registral, sin considerar que dicho término, según lo prevé el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización contiene información geó referenciada de los predios, avalúos, impuestos y demás información útil para gestionar y regular la vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos en las correspondientes circunscripciones territoriales, información no requerida para los procedimientos de extinción de dominio.

Si bien la obligación de mantener y actualizar estos catastros existe, está no nace por o para la aplicación de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, por lo que esta disposición resulta contraria a la técnica jurídica.

Por lo anotado, propongo el siguiente texto alternativo:

*“**CUARTA.**- Los Registros de la Propiedad, Registros de la Propiedad con funciones y facultades de Registros Mercantiles; y, los Registros Mercantiles, en un plazo no mayor de sesenta (60) días contados a partir de la fecha de publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, deberán realizar la carga de información definida por la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, en el Sistema de Información Registral.*

La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos en un plazo no mayor a treinta (30) días emitirá la normativa a través de la cual se definirá la información a ser ingresada en el Sistema de Información Registral.”

2.22 Objeción a la Disposición Transitoria Quinta

Si bien la obligación de mantener y actualizar los catastros existe, está no nace por o para la aplicación de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio sino por lo dispuesto en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y demás normativa aplicable.

Sin embargo, es importante establecer la obligación de los Registros de la Propiedad y Registros Mercantiles de mantener actualizada la información en el Sistema de Información



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Registral según lo establece la Disposición Transitoria Cuarta del Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio.

En razón de lo expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

*“**QUINTA.-** Será obligación de los Registros de la Propiedad, Registros de la Propiedad con funciones y facultades de Registro Mercantil; y, Registros Mercantiles, mantener actualizada la información el Sistema de Información Registral, de acuerdo con las directrices y lineamientos establecidos por la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos.”*

2.23 Objeción a la Disposición Transitoria Sexta

En concordancia con los artículos 141 y 147 de la Constitución de la República respecto a las atribuciones y deberes del Presidente de la República, quien de manera exclusiva tiene la competencia de definir, organizar y dirigir la Función Ejecutiva, es pertinente señalar que, la pretensión del Legislador de crear institucionalidad como lo plantea en el proyecto de Ley atenta las disposiciones constitucionales citadas.

En razón de lo expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

*“**SEXTA.-** El ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público, adoptará las medidas administrativas necesarias para el ejercicio de las atribuciones establecidas en la presente Ley.”*

2.24 Objeción a la Disposición Transitoria Séptima

En la presente disposición transitoria, se establece que la infraestructura necesaria y bienes disponibles de la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, se destinarán al Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales, existiendo un error en la interpretación ya que el artículo 141 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que la Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.

La Disposición contradice los numerales 3, 5 y 6 del artículo 147 de la Constitución de la República del Ecuador establecen las atribuciones del Presidente de la República, entre ellas dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización regulación y control; y, crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación.

En razón de lo expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

*“**SÉPTIMA.-** El ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del*



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

sector público, contará con la infraestructura y recursos necesarios para el ejercicio de las atribuciones establecidas en la presente Ley.”.

2.25 Objeción a la Disposición Transitoria Octava

La Constitución de la República en su artículo 141 prescribe: *“La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.”.*

En el artículo 147 de la Constitución de la República, referente a las atribuciones y deberes del Presidente de la República, específicamente los números 3 y 5:

“Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

[...] 3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.

[...] 5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.”.

Es claro que dichas facultades le pertenecen únicamente al Presidente de la República, por lo que el articulado planteado es inverso a la Constitución de la República, por lo tanto, es improcedente.

En razón de lo expuesto, se propone el siguiente texto alternativo:

“OCTAVA.- Lo dispuesto en las disposiciones transitorias Sexta y Séptima deberá ser ordenado y planificado, sin exceder treinta (30) días a partir de la expedición Reglamento General a la presente Ley.”.

2.26 Objeción a la Disposición Transitoria Décima

El texto de la Disposición Transitoria Décima es ambiguo. Es necesario aclarar que las instituciones mencionadas (Contraloría General del Estado, Unidad de Análisis Financiero, Económico y Servicio de Rentas Internas) sólo podrían “detectar” bienes que puedan ser objeto de la extinción de dominio si es que sus propietarios y estos bienes presentan irregularidades en el marco de las competencias de supervisión y control que hace cada institución.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por lo tanto, propongo el siguiente texto alternativo:

“DÉCIMA.- Si durante el ejercicio de sus competencias de supervisión y control, la Contraloría General del Estado, la Unidad de Análisis Financiero, Económico UAFE y el Servicio de Rentas Internas, detectaren patrimonios o bienes que pueden ser objeto del procedimiento de extinción de dominio, remitirán a la Fiscalía General del Estado, en el término de 60 días, toda la información necesaria.”

2.27 Disposición Transitoria Duodécima

Para efectos de la extinción y liquidación de una entidad pública, se designa un liquidador y administrador temporal, quien para efectos de resguardar y archivar la documentación de la entidad, debe aplicar las normas que rigen la materia. Además, se debe considerar que en los casos en que la Fiscalía General del Estado considere que existe algún riesgo de pérdida o destrucción de información o evidencia, también debe seguir los procedimientos establecidos en la ley para efectos de evitar dicha destrucción o pérdida, es decir, requerir a un juez competente la disposición de las medidas cautelares correspondientes.

Por lo expuesto, propongo el siguiente texto alternativo:

“DUODÉCIMA.- Con la finalidad de evitar la pérdida o destrucción de información, en los casos en que la Fiscalía General del Estado considere necesario, requerirá a la autoridad judicial competente las medidas cautelares necesarias para la custodia y conservación de los archivos en aquellas entidades públicas en proceso de liquidación o recientemente liquidadas.”

Por las consideraciones expuestas, en ejercicio de la atribución que me confiere la Constitución de la República y la ley, **OBJETO PARCIALMENTE POR INCONSTITUCIONALIDAD Y OBJETO PARCIALMENTE** el **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO**, decisión que queda plasmada en los términos precedentes.

Atentamente,

Lenin Moreno Garcés
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA



REPÚBLICA DEL ECUADOR
Asamblea Nacional

EL PLENO

CONSIDERANDO

- Que,** el artículo 1 de la Constitución de la República, dispone que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada;
- Que,** el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República, establece que es un deber patrimonial del Estado, garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción;
- Que,** el artículo 76 de la Constitución establece que en todo proceso que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegura el derecho al debido proceso;
- Que,** en los numerales 8 y 17 del artículo 83 de la Constitución, se determina que son deberes y responsabilidades de los ecuatorianos, sin perjuicios de otros previstos en la Constitución y la ley, el administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público y denunciar y combatir los actos de corrupción; así como, el participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente;
- Que,** en el numeral 2 del artículo 276 de la Constitución se establece que el régimen de desarrollo tendrá como objetivo construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable;



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

- Que,** en el numeral 8 del artículo 284 de la Constitución de la República se dispone que la política económica tendrá como objetivo propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes;
- Que,** el artículo 321 de la Constitución contempla que el Estado garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que debería cumplir su función social y ambiental;
- Que,** el numeral 1 del artículo 3 de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción, señala que la presente Convención, se aplicará, de conformidad con sus disposiciones, a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento a la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto;
- Que,** el numeral 2 del artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que: “en particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas”;
- Que,** el artículo 31 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, señala que cada Estado Parte adoptará, en el mayor grado en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el embargo preventivo, incautación y decomiso;
- Que,** el artículo 49 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, acerca de las investigaciones conjuntas señala que: *“considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales en virtud de los cuales, en relación con cuestiones que son objeto de investigaciones, procesos o*



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

actuaciones judiciales en uno o más Estados, las autoridades competentes puedan establecer órganos mixtos de investigación”;

- Que,** el artículo 53 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción establece medidas de recuperación directa de bienes de cada Estado Parte de conformidad con su derecho interno;
- Que,** el artículo 59 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, señala que los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales con miras a aumentar la eficacia de la cooperación internacional;
- Que,** la Convención Interamericana Contra la Corrupción, señala que uno de sus propósitos es: *“Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción”;*
- Que,** los numerales 1 y 8 de artículo 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, señala que los Estados Parte consideran aplicar medidas preventivas, dentro de sus sistemas institucionales entre ellas se establecen: 1. Normas de conducta para el correcto honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. (...). Medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento (...). 8. Sistema para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fé actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno;
- Que,** el numeral 1, literal d) del artículo 6 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, establece como parte de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

los actos de corrupción al aprovechamiento doloso u ocultación de bienes;

Que, el artículo 8 de la Convención Interamericana contra la Corrupción establece que: *“Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer u otorgar a su funcionario público, (...) cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, de naturaleza económica o comercial”;*

Que, el artículo 9 de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transaccional, señala que: *“cada Estado Parte, en la medida en que proceda y sea compatible con su ordenamiento jurídico, adoptará medidas eficaces de carácter legislativo, administrativo o de otra índole para promover la integridad y para prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos”;* y,

En ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales, expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

TÍTULO PRELIMINAR

Capítulo I

GENERALIDADES

Artículo 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto regular la extinción de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito a favor del Estado.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación.- La presente Ley se aplicará sobre los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito localizados en el Ecuador y los bienes localizados en el extranjero.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Artículo 3.- Extinción de dominio.- La extinción de dominio consiste en la declaración de titularidad a favor del Estado mediante sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su titular, ni quien ostente o se comporte como tal y se aplica sobre bienes adquiridos mediante acciones u omisiones contrarias al derecho.

La extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional y de carácter real, se dirige contra bienes y no contra personas y se declara a través de un procedimiento autónomo e independiente de cualquier otro juicio o proceso.

Artículo 4.- Naturaleza jurídica.- La extinción de dominio es patrimonial, imprescriptible, autónoma, distinta e independiente de cualquier otro proceso o materia.

Artículo 5.- Condiciones para la extinción de dominio.- Para que se configure la extinción de dominio debe comprobarse la concurrencia de las siguientes condiciones:

1. La existencia de algún bien o bienes presumiblemente de origen ilícito o injustificado o de destino ilícito;
2. La presunción de la existencia de un acto ilícito;
3. El nexo causal de los dos elementos anteriores; y,
4. El conocimiento que tenga o deba haber tenido el titular del bien acerca de su origen ilícito o injustificado o su destino ilícito, a menos que tanto el titular como el beneficiario final demuestren que estaban impedidos de conocerlo.

Artículo 6.- Bienes objeto de extinción de dominio.- Son bienes objeto de extinción de dominio, todos los que sean susceptibles de valoración económica, muebles e inmuebles y partes integrantes, accesorios, frutos y productos de esos bienes, dinero, activos de cualquier tipo, corporales o incorporales, sujetos a registro o no, así como acciones, títulos, valores, derechos fiduciarios y cuentas del



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

sistema financiero, o aquellos sobre los cuales pueda recaer un derecho de contenido patrimonial.

Los bienes objeto de extinción de dominio representan un interés para el Estado, por lo que, contarán con un valor pecuniario susceptible de administración y serán generadores de beneficios económicos o de utilidad.

Artículo 7.- Definiciones.- Para la aplicación de la presente Ley, se tomarán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Actividad ilícita.- Toda actividad contraria al ordenamiento jurídico vigente, independientemente de la responsabilidad penal.
- b) Afectado.- Persona natural o jurídica que afirma ser titular de algún derecho sobre el bien que es objeto de extinción de dominio, con legitimación para acudir al proceso;
- c) Bien de origen injustificado.- Es aquel bien o bienes que no corresponden razonablemente a los ingresos de su titular o representan un incremento sin sustento en su patrimonio;
- d) Buena fe.- Conducta diligente y prudente, exenta de toda culpa en todo acto o negocio jurídico relacionado con los bienes objeto de extinción de dominio;
- e) Presunción de buena fe.- Se presumirá la buena fe cuando la conducta legalmente exigida para adquirir los derechos sobre el bien o los bienes haya sido sin fraude ni vicio. La presunción contraria a la buena fe debe ser probada por quien la alegue; y,
- f) Tercero de buena fe.- Persona cuya conducta ha sido diligente y prudente, exenta de culpa en todo acto o negocio jurídico relacionado con los bienes objeto de la extinción de dominio.

Artículo 8.- Supletoriedad.- En todo lo que no esté previsto de manera específica en la presente Ley, en cuanto a normativa sustantiva, se aplicarán las reglas del Código Civil; y, en lo referente a la normativa adjetiva se aplicará lo regulado en el Código Orgánico Integral Penal.

Artículo 9.- Responsabilidad en el manejo de la información.- La pérdida, ocultamiento o destrucción de archivos y documentos o toda acción orientada a entorpecer u obstaculizar el procedimiento de



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

extinción de dominio, por parte de las y los funcionarios y servidores públicos, dará lugar a las acciones establecidas en el Código Orgánico Integral Penal.

Capítulo II GARANTÍAS Y PRINCIPIOS

Artículo 10.- Garantías.- En la aplicación de la presente Ley se garantizarán los derechos y garantías reconocidos en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, que resulten pertinentes con la naturaleza del procedimiento de extinción de dominio.

Art. 11.- Cosa juzgada.- El afectado, ante un nuevo procedimiento de extinción de dominio, cuando exista identidad de sujetos, objeto y causa, podrá acreditar que existe decisión definitiva y de fondo por sentencia ejecutoriada o mediante resolución que tenga la misma fuerza de cosa juzgada; por lo tanto, no será sometido a una nueva investigación patrimonial.

Artículo 12.- Garantía de derechos de terceros reconocidos.- La persona que sin ser parte procesal fuere perjudicada en su derecho a la propiedad, podrá intervenir como tercerista en la etapa judicial del proceso de extinción de dominio.

Artículo 13.- Garantía de protección de identidad.- Durante el procedimiento de extinción de dominio, los testigos, agentes investigadores y otros participantes involucrados dentro del procedimiento, gozarán de la protección de su identidad y, por el nivel de riesgos, podrán ingresar al Sistema Nacional de Protección y Asistencia de Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal, a cargo de la Fiscalía General del Estado.

Artículo 14.- Principios.- En la presente Ley se aplicarán los siguientes principios:

- a) Derecho a la propiedad.- La extinción de dominio tendrá como límite el derecho a la propiedad adquirida lícitamente;



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

b) Nulidad de origen.- Se produce cuando el objeto de los actos o negocios jurídicos que dieron origen a su adquisición es contrario al régimen constitucional y legal de la propiedad y, por tanto, los actos y contratos que versen sobre dichos bienes son nulos de origen y en ningún caso constituyen justo título, sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe;

c) Retrospectividad.- Es la fuerza vinculante de la ley desde su entrada en vigor, a situaciones jurídicas y de hecho que han estado gobernadas por una regulación anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición;

d) Imprescriptibilidad.- En el procedimiento de extinción de dominio es la calidad que mantienen determinados derechos u obligaciones que no desaparecen por el paso del tiempo, el cual no daña o prescribe su vigencia;

e) Contradicción.- Los sujetos procesales tendrán el derecho a controvertir las pruebas y aquellas decisiones que sean susceptibles de recursos dentro del procedimiento de extinción de dominio;

f) Objetividad y transparencia.- En las fases de investigación patrimonial y judicial de extinción de dominio, se actuará con objetividad y transparencia, en apego a la Constitución y la ley; y,

g) Reciprocidad Internacional.- Dentro de un proceso de extinción de dominio se observarán los principios que rigen la cooperación internacional, judicial, legal, acuerdos bilaterales o multilaterales suscritos, aprobados y ratificados por los Estados.

TÍTULO I

SUJETOS PROCESALES, COMPETENCIAS Y CAUSALES

Capítulo I



REPÚBLICA DEL ECUADOR
Asamblea Nacional
SUJETOS PROCESALES Y COMPETENCIAS

Artículo 15.- Sujetos procesales.- Serán parte en el procedimiento de extinción de dominio los siguientes sujetos procesales:

- a) La Procuraduría General del Estado;
- b) El o los afectados; y,
- c) La Fiscalía General del Estado.

Artículo 16.- Competencia de la Procuraduría General del Estado.-

Además de las atribuciones que determina la Constitución de la República y la ley, cuando se trate de la defensa del interés público le corresponde al Procurador General del Estado o su delegado, presentar la acusación particular dentro del procedimiento de extinción de dominio e impulsar las acciones en la investigación patrimonial.

En la etapa jurisdiccional, la Procuraduría General del Estado deberá presentar la demanda de extinción de dominio ante la jueza o juez competente en extinción de dominio, tasando la cuantía del bien o bienes objeto de extinción de dominio; así como intervenir en los actos procesales, acciones jurisdiccionales o constitucionales derivadas del procedimiento de extinción de dominio.

Artículo 17.- Competencia de la Fiscalía General del Estado.- Serán competentes para realizar la investigación patrimonial sobre extinción de dominio, de oficio, por denuncia o cualquier medio, la Fiscalía General del Estado directamente o a través de los agentes fiscales designados, mediante la conformación de unidades especializadas de extinción de dominio de la Fiscalía General y, actuarán como parte procesal especializada en la etapa judicial de la extinción de dominio y tendrá competencia en todo el territorio nacional.

La Fiscalía General del Estado iniciará de oficio la investigación patrimonial cuando se ponga en su conocimiento la existencia de bienes que puedan ser objeto del procedimiento de extinción de dominio por parte de la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Estado, la Policía Nacional, la Unidad de Análisis Financiero o cualquier institución pública.

Artículo 18.- Competencia Judicial.- En el procedimiento de extinción de dominio, serán competentes las juezas y jueces especializados en el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado, del lugar donde se encuentren los bienes, quienes además serán competentes para conocer la solicitud de medidas cautelares y autorizarán las actuaciones o técnicas especiales de investigación.

Cuando existan bienes en distintos lugares, será competente la jueza o juez del lugar donde se encuentre el mayor número de bienes.

Cuando los bienes se encuentran en territorio extranjero, será competente la jueza o juez competente en extinción de dominio de la capital de la República del Ecuador.

En segunda instancia, será competente para conocer el recurso de apelación, la sala especializada en el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado, del lugar de la jurisdicción donde se encuentren los bienes investigados.

Capítulo II

PROCEDENCIA DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

Artículo 19.- Procedencia y causales de la extinción de dominio.- La extinción de dominio procederá, respecto de los siguientes bienes y circunstancias según el caso:

- a) El bien o los bienes que no cumplan los requisitos para la adquisición de dominio conforme a la legislación vigente;
- b) El bien o los bienes de origen, directo o indirecto, de una actividad ilícita;
- c) El bien o los bienes que correspondan al objeto material de la actividad ilícita;



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

- d) El bien o los bienes que provengan de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumento u objeto material de actividades ilícitas;

- e) El bien o los bienes que formen parte o constituyan un incremento sin sustento en su patrimonio, cuando existan hechos o circunstancias que permitan determinar que provienen de actividades ilícitas, de forma directa o indirecta;

- f) El bien o los bienes que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas;

- g) El bien o los bienes que, de acuerdo con las circunstancias en que fueron hallados, o sus características particulares, permitan establecer que están destinados a la ejecución de actividades ilícitas;

- h) El bien o los bienes de origen lícito, material o jurídicamente confundidas con bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito;

- i) Los que constituyan ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los anteriores bienes relacionados con actividades ilícitas;

- j) Cuando los bienes utilizados en el cometimiento de actividades ilícitas hayan sido abandonados, siempre que no pertenezcan a un tercero de buena fe;

- k) El bien o los bienes de la sucesión hereditaria o los bienes provenientes por acto entre vivos a título gratuito, cuando hayan sido producto de actividades ilícitas;

- l) Cuando los bienes, frutos, productos o ganancias, provengan de la enajenación o permuta de otros que, se presume tienen su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas; y,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

m) El bien o los bienes existentes en el Ecuador de propiedad de una sociedad residente o establecida en un paraíso fiscal, jurisdicción de menor imposición o que esté sujeta a un régimen fiscal preferente, a menos que el beneficiario o los beneficiarios finales justifiquen fehacientemente que la interposición de cualquier sociedad dentro de la cadena de propiedad tiene motivos económicos válidos o cuando la sociedad revele que la residencia de su beneficiario o beneficiarios finales no es Ecuador.

Se podrán aplicar uno o varios de estos presupuestos para la procedencia de la extinción de dominio, los mismos que no serán excluyentes entre sí.

Artículo 20.- Formas de demostrar afectación.- Se considerarán afectados dentro del procedimiento de extinción de dominio a las personas naturales o jurídicas que acrediten lo siguiente:

1. En caso de los bienes corporales, muebles o inmuebles, se considerará afectada toda persona, natural o jurídica, que alegue tener un derecho real sobre los bienes objeto del procedimiento de extinción de dominio;
2. Tratándose de los derechos personales o de crédito se considerará afectada toda persona, natural o jurídica, que alegue estar legitimada para reclamar el cumplimiento de la respectiva obligación;
3. Respecto de los títulos valores o derechos fiduciarios se considerará afectada toda persona, natural o jurídica, que alegue ser tenedor legítimo de esos bienes o beneficiario con derecho cierto; y,
4. Con relación a los derechos representativos de capital en una sociedad, se considerará afectada toda persona, natural o jurídica, que alegue ser titular de algún derecho real sobre una parte o la totalidad de las cuotas, partes, acciones o participaciones que son objeto de extinción de dominio.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Artículo 21.- Ejercicio de la extinción de dominio.- La muerte del titular del bien o los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito no extinguirá, ni cesará y tampoco interrumpirá el ejercicio de la extinción de dominio.

TÍTULO II

PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Capítulo I

FASE DE INVESTIGACIÓN PATRIMONIAL

Artículo 22.- Fases del procedimiento.- El procedimiento de extinción de dominio se desarrollará en dos fases: una inicial de investigación patrimonial o pre-procesal, que estará a cargo de la Fiscalía General del Estado; y una judicial o procesal a cargo de la jueza o juez competente que se iniciará a partir de la presentación de la resolución de pretensión de extinción de dominio.

Artículo 23.- Fase de Investigación Patrimonial.- Esta fase estará a cargo de la Fiscalía General del Estado, la que realizará la investigación y reunirá los elementos que sustenten la fase judicial. Iniciará de oficio, por denuncia o cualquier medio y tendrá como fines, los siguientes:

- a) Identificar, localizar y ubicar los bienes que se encuentren inmersos en el o los presupuestos para la procedencia de la extinción de dominio;
- b) Acreditar que concurren uno o más de los presupuestos de procedencia de extinción de dominio;
- c) Identificar a los posibles titulares de derechos sobre los bienes que se encuentren en el o los presupuestos de procedencia de extinción de dominio y establecer el lugar donde podrán ser notificados.
- d) Acreditar el vínculo entre los titulares de derechos sobre los bienes y el o los presupuestos de procedencia de extinción de dominio; y,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

e) Obtener los medios de prueba necesarios para determinar la existencia o no de la buena fe exenta de culpa en el afectado.

En el desarrollo de esta fase, la o el Fiscal o el Procurador General del Estado o su delegado podrán solicitar la prohibición de enajenar a la jueza o juez competente, quien convocará a audiencia en el plazo de dos (2) días de realizada la solicitud, para otorgar dicha medida.

Artículo 24.- Notificación de la apertura de la Investigación Patrimonial.- La o el Fiscal, en el mismo acto, dispondrá la notificación al afectado y a la Procuraduría General del Estado, de la apertura de la Investigación Patrimonial, dentro del plazo de los diez (10) primeros días de haber iniciado esta fase conforme a lo establecido en el artículo 22 de esta Ley.

La boleta contendrá la prevención de designar a una o un defensor privado o público y señalar casilla judicial o dirección electrónica para las notificaciones.

A fin de preservar los derechos del o los afectados que residan en el exterior, la notificación se realizará mediante exhorto a las autoridades consulares, de conformidad con la legislación vigente y las normas procesales del Estado requerido.

La notificación procederá conforme las reglas establecidas en el Código Orgánico Integral Penal.

Artículo 25.- Conexidad.- La o el Fiscal podrá acumular las denuncias en una misma investigación patrimonial, cuando se constate algunos de los siguientes factores de conexidad:

1. Si los bienes, aparentemente, pertenecen a una misma persona, al mismo núcleo familiar o al mismo grupo empresarial o societario;
2. Si existen nexos de relación común entre los titulares de los bienes que permiten inferir la presencia de una identidad o



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

unidad patrimonial o económica, tales como la utilización de testafierros u otros similares;

3. Si se refiere a bienes que presenten identidad en cuanto a la actividad ilícita de la cual provienen o para la cual están siendo destinados; y,

4. Si después de una evaluación costo-beneficio se determine que se trata de bienes respecto de los cuales no se justifica realizar un proceso de extinción de dominio individual para cada uno de ellos, debido a su escaso valor económico, a su abandono, o su estado de deterioro.

Artículo 26.- Actuaciones y técnicas especiales de investigación.-

Las o los fiscales, en la fase de investigación patrimonial, estarán facultados para realizar las actuaciones y utilizar las técnicas especiales de investigación pertinentes para la extinción de dominio, contempladas en el Código Orgánico Integral Penal.

No se podrá oponer reserva de ningún tipo a los requerimientos de información que realice la Fiscalía en el marco de una investigación patrimonial.

Artículo 27.- Inoponibilidad de secreto o reserva.- La o el Fiscal podrá solicitar, previa autorización judicial, acceso a las bases de datos privadas, en búsqueda de la información necesaria para el inicio de la investigación patrimonial, cruces de información en la base de datos de entidades financieras, y en general, en todas aquellas involucradas con la operación, fe pública, registro y control de derechos patrimoniales, salvo las excepciones contempladas en la ley y en tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado.

Dentro de las investigaciones con fines de extinción de dominio no será oponible la reserva bancaria, bursátil y tributaria, ni se impedirá el acceso a la información contenida en la base de datos.

Artículo 28.- Reserva de la Fase de Investigación Patrimonial.- Las actuaciones de la Fiscalía durante la fase de investigación patrimonial



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

se mantendrán en reserva, excepto para el afectado y la Procuraduría General del Estado.

Artículo 29.- Duración de la fase de investigación patrimonial.- La investigación patrimonial se realizará en el plazo de doce (12) meses, contados desde que la o el Fiscal tiene conocimiento sobre la existencia de un presunto bien o bienes de origen o destino ilícito o injustificado.

Terminará con la resolución de pretensión de extinción de dominio o con la resolución de archivo emitida por la jueza o juez, previa solicitud de la o el Fiscal a cargo de la investigación.

En el caso de que la investigación versara sobre varios bienes y en la resolución de pretensión de extinción de dominio se determina que solo algunos son de origen ilícito o injustificado o destino ilícito, la extinción de dominio procederá únicamente sobre aquellos bienes.

En aquellos casos en que los bienes sujetos al procedimiento de extinción de dominio se encuentren fuera del país o se dificulte la obtención de la prueba, la o el Fiscal podrá solicitar a la jueza o juez una prórroga para la fase de investigación patrimonial, no mayor a seis (6) meses.

Artículo 30.- Requisitos de la resolución de pretensión de extinción de dominio.- La pretensión de extinción de dominio contendrá al menos los siguientes requisitos:

- a) Los argumentos de hecho y de derecho que fundamentan el o los presupuestos de procedencia de la extinción de dominio;
- b) La identificación, descripción y valoración económica de los bienes objeto de extinción de dominio;
- c) El nexo causal entre los bienes y la actividad ilícita o el incremento sin sustento en su patrimonio;



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

- d) El nombre, los datos de identificación y el domicilio de los afectados, terceros reconocidos en el proceso, o las razones que imposibilitan su localización;
- e) El anuncio de pruebas y las pruebas obtenidas en la fase de investigación patrimonial que sustenten la pretensión de extinción de dominio;
- f) Indicación de las medidas cautelares ordenadas en la fase de investigación patrimonial; y,
- g) La petición de extinción de dominio sobre los bienes.

Artículo 31.- Requisitos para el archivo.- La o el Fiscal deberá solicitar a la jueza o juez competente el archivo de la Investigación Patrimonial cuando se verifiquen las siguientes circunstancias:

1. Se acredite que los titulares de derechos sobre los bienes que llegaren a identificarse no presentan ningún nexo de relación de procedencia de extinción dominio;
2. No se logre identificar bienes que puedan ser objeto de extinción de dominio, conforme lo que establece el artículo 6 de esta Ley;
3. Se acredite que los bienes investigados o que lleguen a ser identificados no se encuentran enmarcados en una de las causales de extinción de dominio; y,
4. Cuando se demuestre que los bienes cuestionados se encuentran a nombre de terceros y estos han sido adquiridos de buena fe.

Artículo 32.- Control sobre el archivo de la investigación patrimonial.- La jueza o juez competente en extinción de dominio, a petición de la Procuraduría General del Estado, realizará el control de la solicitud de archivo de la Investigación Patrimonial; de no encontrarse de acuerdo con la solicitud, remitirá en consulta las actuaciones al Fiscal Superior para que las ratifique o revoque. Si se ratifica se archivará, si se revoca se designará a un nuevo Fiscal para que continúe con la fase de Investigación Patrimonial.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

La jueza o juez dispondrá la publicación de la resolución de archivo de la investigación patrimonial en el Registro Oficial, a manera de reparación, siempre que no exista oposición del afectado, sin perjuicio de otras acciones reparatorias civiles o penales que le asistan al afectado ante denuncia sin fundamento.

Artículo 33.- Conocimiento de la resolución de pretensión de extinción de dominio.- La o el Fiscal, pondrá en conocimiento de la jueza o juez competente y de las partes procesales la resolución de pretensión de extinción de dominio en el término de cinco (5) días desde su emisión.

El incumplimiento de lo dispuesto en el inciso precedente, constituye infracción grave y será sancionada conforme lo establece el Código Orgánico de la Función Judicial.

Capítulo II MEDIDAS CAUTELARES

Artículo 34.- Tipos de medidas cautelares.- El o la Fiscal o el Procurador General del Estado o su delegado, podrán solicitar las siguientes medidas cautelares sobre los bienes:

- a) Prohibición de enajenar;
- b) Retención; e,
- c) Incautación.

Artículo 35.- Solicitud de medidas cautelares en la fase de investigación patrimonial.- Durante la etapa de investigación patrimonial, la o el Fiscal o el Procurador General del Estado o su delegado, podrán solicitar a la jueza o juez competente, únicamente la medida cautelar de prohibición de enajenar a fin de precautelar los bienes materia de la investigación.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Una vez recibida la solicitud, la jueza o juez competente dentro del plazo de dos (2) días convocará a audiencia en la cual resolverá sobre la petición de medida cautelar.

Artículo 36.- Solicitud de medidas cautelares en fase judicial.- En la fase judicial la o el Fiscal o el Procurador General del Estado o su delegado, podrán solicitar a la jueza o juez la aplicación de cualquiera de las medidas cautelares previstas en el artículo 34 de esta Ley.

Artículo 37.- De la enajenación anticipada de bienes.- A solicitud del Procurador General del Estado o su delegado, la jueza o juez de primera instancia autorizará la venta anticipada de los bienes sujetos a medidas cautelares en la fase judicial, cuando éstos corran riesgo de perder, deteriorarse, depreciarse o desvalorizarse, o cuya conservación y cuidado signifique perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración. Lo mismo sucederá cuando se trate de semovientes u otros animales.

Artículo 38.- Inscripción.- La jueza o juez competente ordenará la inscripción de la medida cautelar que dispone la prohibición de enajenar en el registro que corresponda.

Artículo 39.- Revocatoria.- Las medidas cautelares solo podrán revocarse por decisión de la jueza o juez o previa petición de las partes procesales.

Artículo 40.- Regla general.- Las medidas cautelares solicitadas en la fase judicial se dictarán con arreglo al presente Capítulo.

Capítulo III FASE JUDICIAL

Artículo 41.- Unidad procesal.- Por cada investigación se efectuará un proceso judicial, cualquiera que sea el número de bienes investigados.

Artículo 42.- Admisión a trámite.- La jueza o juez competente que avoque conocimiento de la pretensión de extinción de dominio, la



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

admitirá a trámite en el término de tres (3) días, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos.

En caso de que la jueza o juez determine la omisión de algún requisito formal en la pretensión, concederá a la o el Fiscal el término de cinco (5) días para subsanarla.

Artículo 43.- Notificación de la resolución de la pretensión de extinción de dominio.- La jueza o juez, dispondrá la notificación de la resolución de pretensión de extinción de dominio a las partes procesales.

La notificación procederá conforme las reglas establecidas en el Código Orgánico Integral Penal.

Artículo 44.- Acusación Particular.- La Procuraduría General del Estado en base a la resolución de pretensión de extinción de dominio efectuada por la o el Fiscal, presentará la acusación particular dentro del plazo treinta (30) días contados desde la notificación de dicha resolución, con lo cual se dará inicio a la fase judicial.

Artículo 45.- Citación.- La jueza o juez dispondrá la citación al afectado con la acusación particular.

Si el afectado señaló casilla judicial o dirección electrónica en la fase de investigación patrimonial la jueza o juez notificará a dicha casilla o dirección electrónica; caso contrario, la citación con la acusación particular se realizará personalmente entregándole la boleta correspondiente. Si no está presente en el lugar señalado para la citación, se le citará mediante tres (3) boletas entregadas en su residencia o domicilio, en tres (3) días distintos.

A fin de preservar los derechos del o los afectados que residan en el exterior, la citación se realizará mediante exhorto a las autoridades consulares, de conformidad con la legislación vigente y las normas procesales del Estado requerido.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Artículo 46.- Contestación. - El afectado, a partir de la citación con la acusación particular, tendrá el plazo de treinta (30) días para presentar su oposición a la pretensión de extinción de dominio y anunciar los medios de prueba conforme a lo establecido en el Código Orgánico Integral Penal.

Artículo 47.- Prueba no solicitada oportunamente.- A petición de los sujetos procesales, la jueza o juez competente podrá ordenar la recepción de pruebas que no han sido solicitadas oportunamente, en el término de tres (3) días antes de la audiencia de juicio de extinción de dominio, siempre y cuando se cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que quien solicite, justifique no conocer su existencia sino hasta ese momento.
2. Que la prueba solicitada sea relevante para el proceso.

Artículo 48.- Fijación de Audiencia de Juicio de Extinción de Dominio.- La audiencia de juicio de extinción de dominio se realizará en el plazo máximo de quince (15) días contados desde la fecha de vencimiento del plazo que tuvo el afectado para contestar la demanda de extinción de dominio.

Artículo 49.- Notificación a testigos y peritos.- La jueza o juez notificará a los testigos y peritos para su comparecencia a Audiencia de Juicio de Extinción de Dominio.

Artículo 50.- Audiencia de Juicio de Extinción de Dominio.- La jueza o juez instalará y dirigirá la audiencia que se desarrollará en dos fases:

En una primera fase se tratará lo siguiente:

1. Verificar la legitimación, determinar las partes procesales.
2. Resolver sobre cuestiones de competencia y procedibilidad.
3. Calificación de la admisibilidad de la prueba.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

En la segunda fase de la audiencia se realizará lo siguiente:

4. Exposición de alegatos iniciales.
5. Presentación y práctica de pruebas.
6. Exposición de alegatos finales.

Cumplido lo anterior, la jueza o juez dictará sentencia y declarará el cierre de la audiencia.

Artículo 51.- Sentencia.- Al finalizar la audiencia, la jueza o juez declarará la extinción del dominio y la titularidad a favor del Estado, o en su defecto, la improcedencia de la pretensión, pronunciará su decisión en forma oral. Excepcionalmente y cuando la complejidad del caso lo amerite podrá suspender la audiencia hasta por diez (10) días para emitir su decisión oral. Al ordenar la suspensión determinará el día y la hora de reinstalación de la audiencia. La sentencia escrita motivada se notificará a las partes en el término de diez (10) días.

En caso de improcedencia de la pretensión, la jueza o juez ordenará la revocatoria de las medidas cautelares que se hayan impuesto. Si se hubiere procedido con la enajenación anticipada de bienes, la jueza o juez dispondrá la entrega al afectado del valor íntegro resultado de la enajenación.

Si en sentencia se declara la improcedencia de la pretensión de extinción de dominio, ésta será publicada en el Registro Oficial y en los portales web del Consejo de la Judicatura y de la Fiscalía General del Estado, a manera de reparación, siempre que no exista oposición del afectado.

Artículo 52.- Contenido de la sentencia.- La sentencia contendrá:

1. La relación de los hechos investigados.
2. La identidad o individualización de los bienes objeto del proceso.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

3. Indicación de la pretensión formulada por la Fiscalía.
4. Análisis de los alegatos presentados por los sujetos procesales.
5. Los argumentos de hecho y de derecho, haciendo expresa referencia a la valoración de las pruebas practicadas y de la causal o causales invocadas para extinguir el dominio.
6. La decisión final tomada por la jueza o el juez.

Artículo 53.- Inscripción de sentencia.- La sentencia ejecutoriada que disponga la extinción de dominio de bienes a favor del Estado, constituye título legal suficiente, y servirá para su inscripción a favor del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales ante los registros públicos de bienes muebles e inmuebles y entidades competentes correspondientes.

Artículo 54.- Recursos.- En el desarrollo del procedimiento de extinción de dominio solo se podrá interponer recurso de apelación contra las sentencias y autos definitivos, con efecto suspensivo.

Artículo 55.- Recurso de apelación.- Los sujetos procesales podrán presentar recurso de apelación en tres (3) días contados a partir de la notificación con la sentencia escrita.

Artículo 56.- Recurso de revisión y casación.- Los sujetos procesales podrán presentar recurso de revisión y casación y este procederá conforme las normas establecidas en el Código Orgánico Integral Penal.

TÍTULO III COOPERACIÓN E INSTITUCIONALIDAD

Capítulo I FORMAS DE COOPERACIÓN



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Artículo 57.- Obligación de cooperar.- En todas las etapas del procedimiento de extinción de dominio, las entidades, organismos e instituciones públicas y privadas estarán obligadas a cooperar y deberán remitir la información o documentación requerida por la o el Fiscal o la jueza o juez en el término de dos (2) días, o señalar el lugar en donde pueda encontrarse, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas que tuviere lugar.

Artículo 58.- Cooperación internacional.- El procedimiento de extinción de dominio establecido en la presente Ley, servirá para dar cumplimiento de las obligaciones de cualquier forma de cooperación judicial, penal, policial o administrativa, bajo la aplicación del principio de reciprocidad, de acuerdo a los procedimientos establecidos en los convenios, tratados o acuerdos suscritos, ratificados por el Ecuador, o en virtud de cualquier otro instrumento de cooperación jurídica internacional suscrito por cualquier autoridad de orden nacional o que se propicie en virtud de redes de cooperación entre autoridades homólogas de ambos Estados.

Artículo 59.- Reglas de cooperación.- Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables en todo procedimiento de cooperación judicial internacional en los temas de investigación, localización, identificación, afectación y trámite de acciones con fines de comiso, recuperación de activos, extinción de dominio o cualquier otra institución jurídica similar, para lo cual se aplicará el principio de reciprocidad.

Artículo 60.- Obtención de cooperación internacional.- Con el objeto de garantizar la persecución de bienes ilícitos en el extranjero, con fines de extinción de dominio para su posterior recuperación, la o el Fiscal General del Estado o a quien designe para el efecto, podrá solicitar cualquier tipo de cooperación judicial, policial o administrativa, de conformidad con los procedimientos establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador.

El valor de la recuperación podrá reducirse para compensar a la jurisdicción requerida por los gastos ocasionados, de ser solicitado.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Artículo 61.- Cooperación internacional sobre bienes ilícitos ubicados en territorio nacional.- La o el Fiscal General del Estado, actuará con celeridad en la atención de solicitudes de asistencia judicial internacional sobre bienes ilícitos pretendidos por otros Estados y que se encuentren en el territorio nacional.

Una vez presentada la solicitud de asistencia judicial internacional debidamente motivada, la o el Fiscal General del Estado, o a quien designe para el efecto, podrá adoptar medidas cautelares sobre bienes o disponer los actos de investigación que sean requeridos, siempre que los procedimientos, estén contemplados en el ordenamiento jurídico nacional, y no sean contrarios a la Constitución o a las excepciones contenidas en los instrumentos de cooperación judicial internacional invocadas para su aplicabilidad.

Artículo 62.- Validez de sentencia extranjera.- Las sentencias de extinción de dominio o similares sobre bienes que se encuentren en el territorio nacional dictadas por autoridades judiciales extranjeras y que sean pretendidos por vía de cooperación judicial internacional, tendrán validez jurídica en el Ecuador y deberán ser debidamente registradas.

El procedimiento de ejecución estará establecido en los instrumentos internacionales suscritos, aprobados y ratificados por Ecuador, o en ausencia de estos a condición de reciprocidad.

Artículo 63.- Distribución de bienes.- En virtud de la cooperación internacional recíproca a través de tratados, convenios o acuerdos suscritos, aprobados y ratificados por el Estado ecuatoriano, podrán distribuirse, repartirse o compartirse los bienes producto de la extinción de dominio, que sean objeto de sentencia definitiva emitida por autoridad nacional o extranjera, según lo establecido en los respectivos instrumentos internacionales aplicados en cada caso, con excepción de que trate de la recuperación de fondos públicos.

Artículo 64.- De la administración, venta y monetización de los bienes en el exterior.- El Estado, vía reglamentaria, aplicará los mecanismos válidos para la administración, venta y monetización de los bienes en el exterior.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
Asamblea Nacional

CAPÍTULO II
INSTITUCIONALIDAD

Artículo 65.- Ente administrador de bienes.- El Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales, además de las facultades y atribuciones previstas en la normativa vigente, asumirá la administración de los bienes muebles e inmuebles, dinero en efectivo, inversiones nacionales e internacionales, y demás productos financieros o bursátiles sobre los cuales recaigan las medidas cautelares y las sentencias judiciales de extinción de dominio que se emitan conforme la presente Ley.

Tendrá como máximo órgano de gobierno el Comité Directivo del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales, que estará integrado por un representante de la Función Ejecutiva, uno de la Función Judicial y uno de la Función de Transparencia y Control Social. El representante de la Función Ejecutiva, presidirá el órgano colegiado.

No pueden ser miembros del Comité Directivo del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales:

- a. Los morosos y deudores del Estado; y,
- b. Los sentenciados por defraudación a entidades privadas o públicas.

El Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales estará dirigido y administrado por una o un Director General que será nombrado por el órgano colegiado y su cargo será de libre remoción.

Artículo 66.- Atribuciones del Comité del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales.- Son atribuciones del Comité del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales las siguientes:

1. Designar a la Directora o Director General del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales;



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

2. Coordinar la política nacional en materia de administración de bienes o activos especiales;
3. Revisar los informes de gestión anuales elaborados por la Directora o Director General, previo a su comparecencia a la Asamblea Nacional;
4. Disponer que, de acuerdo a la normativa legal, se conformen, de manera semestral veedurías ciudadanas: a la administración del Fondo Especial de Extinción de Dominio; a los procesos de enajenación de bienes de propiedad del Estado adquiridos mediante un proceso de extinción de dominio; y, al mantenimiento de los bienes bajo la administración del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales que no han sido comprados, o que la ley no permite su venta; y,
5. Emitir los lineamientos y directrices para la administración del Fondo Especial de Extinción de Dominio, por parte del Director General del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales.

Artículo 67.- Requisitos.- Para ser nombrado Directora o Director General del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales se requerirá:

1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y encontrarse en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
2. Poseer título de cuarto nivel conferido por una institución de educación superior nacional o extranjera reconocido legalmente por el Ecuador en especialidades relacionadas a la Administración Pública; y,
3. Tener conocimiento y acreditar diez (10) años de experiencia en temas de administración y planificación de la cosa pública.

Se observarán las mismas inhabilidades para ser miembros del Comité Directivo del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Artículo 68.- Funciones de la o el Director General.- La o el Director General del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales tendrá las siguientes funciones, atribuciones y deberes:

1. Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales;
2. Dirigir, organizar, coordinar y controlar la gestión del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales;
3. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y resoluciones aplicables a la administración de Activos Especiales;
4. Designar a los responsables de los procesos, subprocesos o unidades administrativas del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales;
5. Emitir políticas de gestión y estrategia, a fin de fortalecer el desarrollo institucional;
6. Generar, negociar y aplicar instrumentos internacionales de cooperación para la extinción de dominio de los bienes de origen o destino ilícito o injustificado que se encuentren en el exterior, asegurando la existencia de convenios con la mayor cantidad de países, dando preferencia a aquellos considerados para Ecuador como paraísos fiscales;
7. Emitir resolución motivada de aprobación de enajenación de bienes sobre los cuales exista sentencia ejecutoriada de extinción de dominio;
8. Administrar el Fondo Especial de Extinción de Dominio conforme las directrices emitidas por el Comité del Servicio de Administración de Bienes y Activos Especiales; y,
9. Las demás funciones y atribuciones que se le asigne por ley.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Artículo 69.- Competencias del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales.- Son competencias del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales:

1. Mantener en depósito, custodiar, resguardar, administrar y controlar los bienes de origen y destino ilícito e injustificado constituidos como activos especiales y demás valores incautados dentro de procesos penales, vinculados a delitos de producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, lavado de activos, terrorismo y su financiación, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, peculado, defraudación tributaria, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, enriquecimiento privado no justificado y testaferrismo;
2. Monetizar y/o disponer los bienes, fondos, activos y productos procedentes de los bienes constituidos como activos especiales, siempre que exista una sentencia ejecutoriada de extinción de dominio;
3. Supervisar la utilización de los bienes que constituyen activos especiales que se encuentren en proceso de extinción de dominio previniendo la ocupación ilegal de los mismos;
4. Colaborar con la autoridad jurisdiccional y con la Fiscalía General del Estado en la fase de investigación patrimonial de bienes; y,
5. Gestionar el cumplimiento de las órdenes de devolución o restitución de los bienes incautados o sobre los cuales no se ha comprobado que sean bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito en procesos de extinción de dominio.

La competencia del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales se extiende a todo el territorio nacional, y sobre todos los bienes ubicados dentro del país.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Artículo 70.- Monetización.- Para la realización del proceso de monetización de bienes que cuente con sentencia ejecutoriada de extinción de dominio, se observará lo siguiente:

1. Contar con la resolución motivada de la o el Director General del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales que disponga la enajenación del bien;
2. Establecer un precio base de los bienes, para lo cual se contará con el valor constante en el informe técnico pericial practicado en la etapa de investigación patrimonial; y,
3. Utilizar como modalidades para la enajenación, la subasta ascendente, venta al mejor oferente y cualquier otra forma que sea mejor para los intereses del Estado.

El Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales tendrá un registro permanente de los procesos de enajenación dentro del cual deberá incluir nombres de los oferentes, adjudicatario, valor, modalidad de enajenación, integrantes de veeduría.

Este registro será actualizado constantemente y estará en el portal web del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales.

En el caso de enajenación anticipada de bienes se estará a lo dispuesto en el artículo 37 de la presente Ley.

Artículo 71.- Fondo Especial de Extinción de Dominio.- Los recursos provenientes de la monetización de los bienes constituidos como activos especiales, conformarán un Fondo Especial de Extinción de Dominio, que será administrado por el Director del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales, sujeto a los lineamientos del Directorio y a su control y supervisión. Los fondos serán depositados en una Subcuenta de la Cuenta Única del Tesoro Nacional y serán destinados conforme lo establecido en la presente Ley.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

Los recursos de este Fondo Especial son distintos y no complementarios a los que el Estado asigna a los sectores de salud y educación por mandato constitucional.

Artículo 72.- Destino.- La monetización de los bienes constituidos como activos especiales y que cuenten con sentencia ejecutoriada de extinción de dominio a favor del Estado, será invertida en programas destinados a desarrollo infantil integral con énfasis en primera infancia y erradicación de trabajo infantil, en un porcentaje no inferior al setenta (70) por ciento, sin que esto se pueda considerar como preasignación presupuestaria, ni se contabilicen entre los recursos que ordena la Constitución para los sectores de Salud y Educación. El treinta (30) por ciento restante se destinará a la capacitación del personal y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la ejecución de esta Ley.

Artículo 73.- Bienes sujetos a destrucción.- Se considera como bienes respecto de los cuales se podrá proceder a su destrucción los siguientes:

1. Los que por su estado de conservación no se les pueda dar otro destino;
2. Los que se encuentren en evidente estado de descomposición, adulteración o contaminación que no los hagan aptos para ser consumidos o que puedan resultar nocivos para la salud de las personas;
3. Los que, por su volumen, la enajenación, disposición o donación resulte inviable por las repercusiones negativas que se pudiesen tener en el mercado interno;
4. Los que la jueza o el juez determine que deban ser destruidos;
y,
5. Respecto de los cuales exista disposición legal que ordene su destrucción.



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

En toda destrucción se deberán observar las disposiciones de seguridad, salud, protección al medio ambiente y demás que resulten aplicables. La Autoridad Administradora, deberá probar fehacientemente la destrucción de dichos Bienes.

Artículo 74.- Reglas de administración provisional.- Los bienes con medidas cautelares se administrarán provisionalmente de conformidad con las siguientes reglas:

- a. Los bienes muebles e inmuebles podrán ser entregados provisionalmente a la entidad encargada de la administración de los bienes, la misma que de acuerdo con la necesidad institucional, podrá ser asignados provisionalmente a las entidades públicas que lo requieran;
- b. Se garantizará que los bienes continúen siendo productivos y se evitará que su conservación y custodia genere erogaciones para el presupuesto público, por tanto, se podrá celebrar cualquier acto y/o contrato que permita una eficiente administración de los bienes y recursos;
- c. El dinero en efectivo, las inversiones nacionales e internacionales, títulos valores, obligaciones y demás instrumentos financieros y bursátiles, permanecerán inmovilizados y serán depositados en la cuenta que el organismo de administración de los bienes del Sector Público haya designado para el efecto;
- d. La entidad pública a quien se le asigne provisionalmente los bienes muebles e inmuebles, responderá directamente por la pérdida, daño, destrucción o deterioro de los bienes recibidos por ella. Así mismo, responderá por todos los perjuicios ocasionados a terceros, como consecuencia de la indebida administración de los bienes, debiendo asumir los gastos, impuestos, sanciones y demás costos que se generen durante el término del destino provisional, debiendo constituir las pólizas que se le indique; y,



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

- e. Los bienes muebles e inmuebles otorgados a una institución pública provisionalmente deberán estar amparados por una póliza de seguro contra todo riesgo expedida por una compañía de seguros legalmente establecida, a costo de la administración pública.

Artículo 75.- Reglas de administración definitiva.- Los bienes sobre los que exista sentencia ejecutoriada de extinción de dominio, pasarán al dominio del Estado y serán administrados de conformidad con las siguientes reglas:

- a. Los bienes muebles e inmuebles deberán ser monetizados en el plazo máximo de cuarenta (45) días posteriores a la sentencia que declare la extinción de dominio a favor del Estado;
- b. Los bienes muebles que no hayan logrado ser monetizados en tres procesos de enajenación, según sea su utilidad, se destinarán a finalidades sociales relacionadas con la educación y salud;
- c. El dinero en efectivo, las inversiones nacionales e internacionales y demás productos financieros, serán destinados a la cuenta especial del Fondo de Extinción de Dominio para los fines previstos en la presente Ley; y,
- d. Los bienes inmuebles que no hayan logrado ser monetizados en tres procesos de enajenación serán administrados por el Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales, entidad que los destinará, de acuerdo con las necesidades, a programas de salud y educación o de ser necesario para utilización de entidades públicas.

Artículo 76.- Gastos de la administración de Bienes.- Los gastos en que incurra el Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales para la administración y enajenación de bienes sujetos a un procedimiento de extinción de dominio, se pagarán con cargo a los



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

productos, rendimientos, frutos y accesorios de los bienes que se pusieron a disposición para su administración.

Artículo 77.- Devolución de bienes y activos.- En caso de que los bienes sobre los cuales pesan medidas cautelares, deban ser devueltos por sentencia judicial ejecutoriada, el Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales, comunicará al afectado el procedimiento para la devolución, según el tipo de bien, conforme lo determina el Reglamento sobre la administración de los bienes emitido por esta Entidad.

Los bienes o activos especiales serán devueltos de conformidad con lo establecido en el Reglamento que regule la administración de los bienes objeto de un procedimiento de extinción dominio.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- El Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales asumirá las competencias de la Secretaria Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, sobre bienes incautados y comisados.

SEGUNDA.- El Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales, a través de su máxima autoridad, informará a la Asamblea Nacional del Ecuador en forma detallada las acciones realizadas en favor de la monetización de los bienes declarados en extinción de dominio a favor del Estado. La información del manejo de estos recursos estará disponible al público en la página web de la Dirección General de Activos Especiales.

La Contraloría General del Estado, deberá informar anualmente a la Asamblea Nacional del Ecuador sobre los actos de control previo, continuo y posterior, ejecutados sobre el manejo de los recursos provenientes de esta Ley.

TERCERA.- Las entidades públicas adscritas al Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados asegurarán la debida conservación, custodia y protección de sus archivos documentales



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

relacionados con licitaciones, compras, contrataciones y, en general, todo negocio jurídico que hubiere involucrado recursos públicos. Igual obligación tendrán los hospitales y entidades públicas del sector salud, servicios notariales, y a los demás sujetos obligados de reporte de conformidad con la legislación que regula el sistema de prevención y control de lavado de activos, y demás disposiciones adoptadas por la Unidad de Análisis Financiero y Económico- UAFE.

CUARTA.- La normativa expedida por el Servicio de Activos Especiales para la administración de bienes producto de un proceso de extinción de dominio prevalecerá sobre cualquier otra de igual jerarquía.

QUINTA.- La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y el Servicio de Rentas Internas deberán remitir semestralmente a la Unidad de Análisis Financiero y Económico-UAFE, información actualizada sobre acciones, participaciones y bienes en el exterior de los cuales sean titulares, de forma individual o colectiva, de manera directa o indirecta, las personas naturales y sociedades residentes en el Ecuador.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- El Reglamento de aplicación de la presente Ley, será promulgado en máximo noventa (90) días, a partir de su publicación en el Registro Oficial.

SEGUNDA.- El Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales tendrá máximo noventa (90) días, una vez expedido el Reglamento General a la Ley, para la emisión del Reglamento de Administración de los Bienes que ingresan a ser parte del Estado por extinción de dominio, en donde constará además el procedimiento para la devolución de bienes, conforme las reglas generales establecidas en la presente Ley.

TERCERA.- La Fiscalía General del Estado en el plazo de seis (6) meses realizará un proceso de capacitación, en materia de extinción de dominio, dirigido a fiscales. Mientras dure el proceso de capacitación, actuarán en el procedimiento de extinción de dominio las y los fiscales



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

que determine la máxima autoridad de la Institución, conforme su normativa interna.

CUARTA.- La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, creará el Catastro Nacional Unificado de Datos Públicos en ciento ochenta (180) días, a fin de centralizar toda la información mercantil y de la propiedad del país.

QUINTA.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales deberán actualizar los catastros municipales en ciento ochenta (180) días a partir de la promulgación de la presente Ley.

SEXTA.- El Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales contará, de manera preferente, para su funcionamiento con el personal técnico y administrativo, calificado y con experiencia que laboró en el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – INMOBILIAR, o labora en la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público.

SÉPTIMA.- La infraestructura necesaria y bienes disponibles, de la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, se destinarán al Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales.

OCTAVA.- El proceso señalado en las disposiciones transitorias Sexta y Séptima deberá ser ordenado y planificado, sin exceder treinta (30) días a partir de la expedición Reglamento General a la presente Ley.

NOVENA.- Las entidades públicas adscritas al Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados dispondrán la reproducción y conservación en medio magnético de sus archivos documentales relacionados con licitaciones, compras, contrataciones y, en general, todo negocio jurídico que hubiere involucrado recursos públicos. Para lo cual se determina ciento veinte (120) días a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

DÉCIMA.- La Contraloría General del Estado, la Unidad de Análisis Financiero, Económico-UAFE y el Servicio de Rentas Internas, en el ámbito de sus competencias y en el término de sesenta (60) días, desde



REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asamblea Nacional

la entrada en vigencia de la presente Ley, remitirán a la Fiscalía General del Estado toda la información referente a patrimonios o bienes que pueden ser objeto del procedimiento de extinción de dominio, identificando los casos o situaciones que merecen ser priorizados, tanto de actores del sector público como del privado.

UNDÉCIMA.- A partir de la información determinada en la transitoria anterior, la Fiscalía General del Estado, deberá efectuar las acciones necesarias para la custodia preventiva de los archivos en las entidades y sectores identificados, con la finalidad de proteger la integridad y evitar la pérdida o destrucción de material que podría constituir prueba en procesos de extinción de dominio.

DUODÉCIMA.- La Fiscalía General del Estado procederá de manera preferente a la custodia de los archivos en aquellas entidades públicas en proceso de liquidación o recientemente liquidadas.

DISPOSICIONES REFORMATARIAS

PRIMERA.- En el artículo 282 del Código Orgánico de la Función Judicial, agréguese a continuación del numeral 1, el siguiente:

“Cumplir las funciones y competencias determinadas en la Ley Orgánica de Extinción de Dominio.”

SEGUNDA.- En el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, a continuación del literal d) agréguese lo siguiente:

“e) Representar al Estado ecuatoriano, en materia de extinción de dominio”; y, vuélvase a enumerar los literales subsiguientes.

TERCERA.- En el artículo 603 del Código Civil, a continuación de la palabra “sucesión” agregar una coma (,) e incluir la siguiente frase: “por sentencia ejecutoriada de extinción de dominio” y sigue el texto original.

CUARTA.- En el Código Orgánico General de Procesos en su artículo 1, luego de la palabra “electoral” incluir una coma (,) e incorporar lo siguiente: “de extinción de dominio” y sigue el texto original.



REPÚBLICA DEL ECUADOR
Asamblea Nacional

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito, a los diecinueve días del mes de enero del año dos mil veinte y uno.



Firmado electrónicamente por:
**CESAR FAUSTO
SOLÓRZANO
SARRIA**

ING. CÉSAR SOLÓRZANO SARRIA
Presidente Subrogante



Firmado electrónicamente por:
**JAVIER
ANIBAL RUBIO**

DR. JAVIER RUBIO DUQUE.
Secretario General

PALACIO NACIONAL, DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, A DIECINUEVE
DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

OBJETASE PARCIALMENTE POR INCONSTITUCIONALIDAD
Y OBJETASE PARCIALMENTE



Lenín Moreno Garcés
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA