

Quito, 17 de marzo de 2021.

**CASO No. 1-21-OP**

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

**DICTAMEN No. 1-21-OP/21**

**Tema:** La Corte Constitucional resuelve la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad presentada por el presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, respecto de los artículos 4, 8, 71 y 72 del “*Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio*”. La Corte también se pronuncia sobre la pretensión de inconstitucionalidad por conexidad de los artículos 7, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 26, 34, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 y disposición reformativa tercera del mencionado Proyecto de Ley. La Corte declara parcialmente procedentes las objeciones presentadas en contra de los artículos 4 y 72; e, improcedentes aquellas presentadas respecto de los artículos 8 y 71 del Proyecto de Ley. En atención a lo solicitado por el presidente, la Corte declara por conexidad la inconstitucionalidad de los artículos 7 literal a), 14 literales c) y d) y 19 literal a) del Proyecto de Ley.

**Contenido**

|   |          |
|---|----------|
| <b>1. Antecedentes y procedimiento .....</b>  | <b>2</b> |
| <b>2. Competencia .....</b>   | <b>2</b> |
| <b>3. Análisis de la objeción presidencial.....</b>   | <b>4</b> |
| 3.1. Consideraciones previas .....  | 4        |
| 3.2. Objeción al artículo 4 del Proyecto de Ley, naturaleza jurídica de la extinción de dominio .....   | 6        |
| 3.2.1. Contenido de la norma objetada .....   | 6        |
| 3.2.2. Fundamentos de la objeción .....   | 6        |
| 3.2.3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....  | 8        |
| 3.2.4. Consideraciones de la Corte .....  | 9        |
| 3.2.4.1. El carácter imprescriptible de la acción de extinción de dominio .....   | 9        |
| 3.2.4.2. El carácter retrospectivo de la acción de extinción de dominio .....   | 14       |
| 3.2.4.3. La definición de actividad ilícita y las causales de procedencia de la acción.....   | 19       |
| 3.3. Objeción al artículo 8 del Proyecto de Ley, supletoriedad del Código Civil para la normativa sustantiva y del Código Orgánico Integral Penal para la normativa adjetiva..... | 24       |
| 3.3.1. Contenido de la norma objetada .....   | 24       |
| 3.3.2. Fundamentos de la objeción .....   | 24       |
| 3.3.3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....  | 27       |
| 3.3.4. Consideraciones de la Corte .....  | 29       |
| 3.4. Objeción a los artículos 71 y 72 del Proyecto de Ley, fondo especial de extinción de dominio y destino de los recursos.....  | 32       |
| 3.4.1. Contenido de las normas objetadas.....   | 32       |
| 3.4.2. Fundamentos de la objeción .....   | 33       |
| 3.4.3. Respuesta de la Asamblea Nacional .....  | 33       |

|  |           |
|--|-----------|
| 3.4.4. Consideraciones de la Corte ..... | 33        |
| <b>4. Decisión.....</b>                  | <b>37</b> |

### **1. Antecedentes y procedimiento**

1. El 21 de enero de 2021, mediante oficio No. PAN-S-CSS-2021-001, la Asamblea Nacional remitió a la Presidencia de la República el “*Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio*” (en adelante, “**Proyecto de Ley**”), aprobado en segundo y definitivo debate.
2. El 19 de febrero de 2021, mediante oficio No. T.144-SGJ-21-055, el presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, presentó una objeción parcial por razones de inconstitucionalidad y una objeción parcial al Proyecto de Ley.
3. Mediante escrito de 26 de febrero de 2021, César Litardo Caicedo, presidente de la Asamblea Nacional, solicitó a esta Corte Constitucional que emita el correspondiente dictamen de constitucionalidad sobre el Proyecto de Ley. Para ello, remitió a este Organismo los siguientes documentos:
  - 3.1. Copia certificada del “*Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio*”;
  - 3.2. Copia certificada de las objeciones presidenciales enviadas a la Asamblea Nacional; y,
  - 3.3. Copia certificada del memorando No. AN-CPCS-2021-0001-O de 26 de febrero de 2021, mediante el cual, la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional presentó el informe con las razones por las cuales considera infundada la objeción presidencial.
4. El 26 de febrero de 2021, el sorteo realizado por el sistema automatizado de la Corte Constitucional recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de la causa el 1 de marzo de 2021.

### **2. Competencia**

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para dictaminar sobre la constitucionalidad del Proyecto de Ley objetado por el presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 438 numeral 3 de la Constitución y los artículos 75 numeral 2 y 131 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).
6. Esta Corte ha determinado que, dentro de una objeción parcial por razones de inconstitucionalidad, su competencia se limita a “*determinar si procede o no la objeción por inconstitucionalidad planteada, examinando para el efecto los argumentos constitucionales del Ejecutivo y Legislativo, para establecer si las*

*disposiciones aprobadas y que han sido objetadas, superan o no la revisión constitucional que se restringe únicamente al texto observado*<sup>1</sup>. De manera que, dentro de una objeción parcial por razones de constitucionalidad, por regla general no le corresponde a esta Corte *“analizar otras partes del Proyecto de Ley que no han sido vetadas por razones de inconstitucionalidad”*<sup>2</sup>.

7. En atención a lo anterior, en principio, la competencia de esta Corte está limitada al análisis de las objeciones por razones de inconstitucionalidad que hayan sido expresamente realizadas por el presidente<sup>3</sup>, esto es, las objeciones presidenciales a los artículos 4, 8, 71 y 72 del Proyecto de Ley.
8. Ahora bien, sin haberlos objetado expresamente, el presidente también ha solicitado a esta Corte que declare la inconstitucionalidad por conexidad de los artículos 7, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 26, 34, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 y de la disposición reformativa tercera del Proyecto de Ley.
9. La declaratoria de inconstitucionalidad por conexidad constituye una potestad de la Corte Constitucional para, excepcionalmente, *“ampliar la declaración de inconstitucionalidad de una disposición jurídica a otras no impugnadas, siempre que entre ellas haya una relación de redundancia, de estrecha conexión sistemática, o de causalidad”*<sup>4</sup>. La competencia de esta Corte para declarar la inconstitucionalidad de normas conexas, establecida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución, está limitada a que exista unidad normativa por producirse una de las circunstancias determinadas en el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC: (i) que la disposición acusada o su contenido se encuentre reproducido en otros textos normativos no demandados; (ii) que no sea posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, (iii) que la norma impugnada sea consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas.
10. Considerando lo anterior, la Corte no puede obviar que la actuación del ejecutivo en las objeciones por razones de inconstitucionalidad continúa siendo irregular<sup>5</sup>. Si el presidente estima que los artículos del Proyecto de Ley enumerados en el párrafo 9 *supra* son inconstitucionales, su deber constitucional es el de objetar expresamente

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-19-DOP-CC (caso 2-19-OP) de 14 de marzo de 2019, párr. 2.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 2-19-DOP-CC (caso 3-19-OP) de 14 de marzo de 2019, párr. 20.

<sup>3</sup> *Id.*, párr. 19.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-19-OP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 15.

<sup>5</sup> La Corte ya resaltó la actuación irregular del ejecutivo en las objeciones de inconstitucionalidad en el Dictamen No. 4-19-OP/19 de 26 de noviembre de 2019, párrs. 52 y 53. En el decisorio del mentado dictamen, la Corte requirió comedidamente al presidente de la República la observancia de los límites que para él mismo y para la Corte Constitucional supone el trámite de objeción de inconstitucionalidad.

estas normas, para habilitar así la competencia de esta Corte para pronunciarse al respecto.

11. Como consecuencia de la manera en que el presidente ha optado por presentar esta objeción parcial por razones de inconstitucionalidad, la competencia de esta Corte para pronunciarse respecto de los artículos 7, 13, 14, 17, 18, 19, 21, 26, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 y disposición reformativa tercera del Proyecto de Ley está supeditada a que, en cada caso, se determine si efectivamente existe unidad normativa entre el artículo objetado y aquel señalado como inconstitucional por conexidad, por cumplirse uno de los criterios establecidos en el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC.

### 3. Análisis de la objeción presidencial

#### 3.1. Consideraciones previas

12. Previo a analizar la objeción presidencial, la Corte Constitucional observa que el Proyecto de Ley materia de este Dictamen fue emitido por la Asamblea Nacional como parte de los esfuerzos por asegurar la eficacia de las herramientas con las que cuenta el Estado para combatir y erradicar la corrupción.
13. Por lo anterior, el análisis que realizará la Corte tendrá en cuenta que el artículo 3 de la Constitución establece como un deber primordial del Estado el garantizar a sus habitantes el derecho a vivir en una *“sociedad democrática y libre de corrupción”* y, el artículo 83 establece como una deber de todos los ecuatorianos el *“administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción”*.
14. Para la Corte es evidente que la corrupción, entre sus múltiples consecuencias negativas, impacta en el disfrute de los derechos constitucionales puesto que incide en la capacidad del Estado de destinar hasta el máximo de sus recursos disponibles a la satisfacción de los derechos que tienen un componente prestacional. La corrupción, además, afecta la provisión de servicios públicos eficientes y de calidad, debilita la institucionalidad y los valores democráticos, fomenta la impunidad y perpetúa la desigualdad. Incluso, la corrupción resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden jurídico y en la democracia.
15. La obtención de bienes como producto de actos de corrupción corroe el tejido social e implica que la propiedad incumpla su función social, garantizada en el artículo 321 de la Constitución. En consecuencia, es posible, en principio, establecer límites legítimos al derecho a la propiedad respecto de bienes obtenidos con base en conductas corruptas.
16. A juicio de la Corte, las medidas legislativas para sancionar y erradicar eficaz y eficientemente la corrupción constituyen no sólo un objetivo legítimo y loable como parte de la lucha contra la corrupción, sino que forman parte del deber primordial

del Estado de adoptar normas efectivas para disuadir y sancionar la comisión de actos de corrupción.

17. Ahora bien, todas las medidas legislativas que se adopten como parte del combate y sanción a la corrupción deben diseñarse y aplicarse dentro de los límites fijados por los derechos y garantías constitucionales. Las garantías del debido proceso resultan de obligatoria observancia para garantizar los derechos de toda persona que pueda ser sometida al ejercicio del poder punitivo del Estado. Entre otras cuestiones, esto requiere cumplir con el principio de legalidad y garantizar la seguridad jurídica mediante la existencia de normas claras y previas, así como también una adecuada protección a terceros, denunciantes y testigos.
18. Lo anterior no implica que derechos como la seguridad jurídica o garantías como las mencionadas en el párrafo anterior no sean susceptibles de restricciones. De hecho, a juicio de esta Corte, la lucha contra la corrupción puede constituir un objetivo legítimo para la limitación de ciertos derechos constitucionales, siempre que concurren los siguientes elementos: i) legalidad, lo que se cumple al estar dispuestas en una ley; ii) la existencia de un fin legítimo, lo que ocurre en la medida en que buscan el interés social y el bien común; iii) la idoneidad, es decir la determinación de si existe una relación de causalidad de medio a fin entre la restricción y el fin que se persigue; iv) la necesidad, esto es, la determinación de que no existen alternativas menos gravosas e igualmente idóneas; y, v) la proporcionalidad en sentido estricto, es decir, el balance de los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro. Si estos elementos no concurren, las restricciones a los derechos constitucionales, justificadas en el fin de combatir eficazmente la corrupción, pierden su legitimidad.
19. La Corte reconoce también que la lucha contra la corrupción requiere un cambio paradigmático y estructural en las formas tradicionales en las que operan el gobierno y la justicia. Un abordaje más efectivo de este fenómeno exige comprender que la corrupción no está constituida sólo por actos tipificados penalmente, sino por todas aquellas prácticas que suponen un abuso o desvío del poder, y que son particularmente graves si ese poder, que puede provenir de distintas fuentes, trasciende de la esfera privada. Además, es necesario comprender que el impacto del abuso o desviación de poder es institucional y no se agota en las consecuencias económicas. En ese sentido, la lucha contra la corrupción constituye un fenómeno complejo respecto del cual las medidas tradicionales contempladas en el ordenamiento jurídico actual podrían llegar a ser ineficaces o al menos insuficientes.
20. Reconociendo que la lucha contra la corrupción puede requerir de medidas innovadoras, como las contempladas en el Proyecto de Ley, la Corte es enfática en señalar que la imperativa lucha contra la corrupción no puede vaciar de contenido a los derechos y garantías constitucionales. A juicio de esta Corte, cuando una medida sancionatoria no está revestida de las garantías del debido proceso, deja un peligroso margen de discreción para la actuación de las juezas y jueces que conocen estas causas así como para los y las fiscales que las promuevan. Es preciso recordar que la

propia administración de justicia es susceptible de verse influida por el fenómeno de la corrupción. De ahí que, resulta necesario encontrar un justo balance entre la lucha contra la corrupción y las garantías del debido proceso, limitando los espacios de discrecionalidad en la aplicación de las normas que regulan la extinción de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado.

### **3.2. Objeción al artículo 4 del Proyecto de Ley, naturaleza jurídica de la extinción de dominio**

#### **3.2.1. Contenido de la norma objetada**

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

#### **3.2.2. Fundamentos de la objeción**

21. El presidente de la República sostiene que la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio, establecida en el artículo 4 y desarrollada en el artículo 14 literal d)<sup>6</sup> del Proyecto de Ley, contradice los artículos 46, 80, 233, 290 y 396 de la Constitución, pues considera que estos artículos establecen los únicos casos permitidos de imprescriptibilidad de una acción.
22. El presidente de la República señala además que la introducción del principio de retrospectividad de la norma en el literal c) del artículo 14<sup>7</sup> del Proyecto de Ley vulnera la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Dicho principio establece que el contenido de la ley se aplicará con carácter retrospectivo, lo que, de acuerdo con el Proyecto de Ley, implica su aplicación a situaciones que iniciaron antes de la vigencia de la ley, pero cuyos efectos jurídicos aún no se han consolidado. El presidente considera que la formulación de este principio no es clara y puede permitir la aplicación retroactiva de la norma, lo que a su juicio sería incompatible con el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.
23. El presidente de la República manifiesta que el artículo 4 caracteriza a la acción de extinción como patrimonial, por lo que sostiene que se puede concluir que esta acción es de naturaleza civil. El ejecutivo mantiene que el carácter civil de la acción genera una serie de inconsistencias y contradicciones dentro del Proyecto de Ley

---

<sup>6</sup> **Proyecto de Ley, artículo 14.- Principios.-** En la presente Ley se aplicarán los siguientes principios: (...) 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 (...).

<sup>7</sup> **Proyecto de Ley, artículo 14.- Principios.-** En la presente Ley se aplicarán los siguientes principios: (...) 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 (...).



que, en su conjunto, implican que la norma no sea clara y, por ende, vulnere la seguridad jurídica.

24. El presidente de la República asevera que, al tratarse de una acción civil, la actividad ilícita debería hacer referencia al incumplimiento de la normativa civil, pero que, en su lugar, el numeral a) del artículo 7 del Proyecto de Ley define la actividad ilícita que daría lugar a la extinción de dominio como “[t]oda actividad contraria al ordenamiento jurídico vigente”. El presidente de la República asegura que esta definición es demasiado amplia y que esto genera un conflicto con la naturaleza jurídica de la acción. Además, sostiene que esto generaría indeterminaciones al momento de la aplicación de la norma, pues otras inobservancias normativas, que ya se encuentran reguladas y sancionadas por el ordenamiento jurídico, podrían servir como fundamento para la extinción de dominio, lo que a su criterio vulneraría el derecho de propiedad. Asimismo, el presidente de la República estima que la amplitud e indeterminación de la definición permitiría la interpretación y aplicación discrecional de la norma ya que toda situación contraria al ordenamiento jurídico podría dar lugar a la acción de extinción de dominio, lo que a su vez impediría que los ciudadanos puedan determinar razonablemente el alcance de la norma para adecuar su conducta.
25. Por otro lado, el presidente de la República manifiesta que las trece causales para la procedencia de la acción de extinción de dominio establecidas en el artículo 19 del Proyecto de Ley suponen un alcance ilimitado respecto de la actividad ilícita que no guarda relación con los modos de adquisición del dominio contenidos en el artículo 603 del Código Civil, con la causa ilícita establecida en el artículo 1438 del Código Civil ni con el objeto ilícito del artículo 1478 del Código Civil, distanciándose totalmente de la naturaleza civil que tiene la acción.
26. El presidente de la República hace referencia al artículo 21 del Proyecto de Ley, que señala que el ejercicio de la acción no se interrumpe por la muerte, e indica que, sumado a las demás disposiciones, implica un escenario infinito de afectación al derecho a la propiedad.
27. Finalmente, el presidente de la República afirma que la disposición reformatoria tercera del Proyecto de Ley –que incluye a la sentencia ejecutoriada de extinción de dominio entre los modos de adquirir el dominio previstos en el artículo 603 del Código Civil– resulta asimismo 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”*.
28. En definitiva, el presidente de la República asegura que el Proyecto de Ley crea una acción civil imprescriptible y retroactiva respecto de toda actividad contraria al ordenamiento jurídico y la perpetúa, incluso superando la muerte del titular del derecho de dominio, contradiciendo así la seguridad jurídica.

29. En consecuencia, el presidente de la República solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad del artículo 4 y, por conexidad, la inconstitucionalidad de los artículos 7, 19 y 21 y de la disposición reformativa tercera del Proyecto de Ley.

### 3.2.3. Respuesta de la Asamblea Nacional

30. La Asamblea Nacional, a través de la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante, “**la Asamblea**”), defiende la imprescriptibilidad de la acción como una consecuencia necesaria de la aplicación del principio de nulidad de origen o *nulidad ab initio*<sup>8</sup> que se incorpora al Proyecto de Ley. En esta línea, la Asamblea manifiesta que la imprescriptibilidad se estableció bajo la consideración de que el paso del tiempo no hace lícito el origen de los recursos ilícitos con los que se adquirió un bien, pues considera que en el caso contrario se estaría legalizando el lavado de activos.
31. Al mismo tiempo, la Asamblea afirma que siendo la imprescriptibilidad una consecuencia necesaria de la aplicación del principio de nulidad de origen, su plano conceptual es distinto al que tienen los delitos declarados imprescriptibles en la Constitución. La Asamblea sostiene que el Proyecto de Ley “*desarrolla una categoría jurídica (derecho patrimonial) superior al derecho civil*”. Sostiene que las prescripciones del Código Civil no trascienden de los derechos reales, y, por tanto, son insuficientes para normar el derecho de dominio.
32. Por otra parte, la Asamblea también manifiesta que “*el reconocimiento del derecho a la propiedad, como uno de los derechos fundamentales diferente a los derechos humanos, es una atribución del Estado que la cumple en ejercicio de su soberanía*”. Por ello, a juicio de la Asamblea, examinar el origen de los recursos con los que se accede a la propiedad no afecta el derecho a la propiedad, sino que lo fortalece en el contexto de los demás derechos económicos y sociales reconocidos en la Constitución.
33. Respecto a la definición de lo que constituye una actividad ilícita a efectos de la aplicación del Proyecto de Ley, la Asamblea opina que el alcance de la norma está perfectamente definido en los artículos 1, 2 y 3 del Proyecto de Ley, por lo que las definiciones contenidas en el artículo 7 del Proyecto de Ley no alteran su alcance.
34. En relación con la introducción de la noción de retrospectividad de la norma, la Asamblea considera que, en ejercicio de su soberanía, es atribución del Estado examinar la licitud del origen de los recursos con los que se ostenta un derecho de

---

<sup>8</sup> **Proyecto de Ley, artículo 14.- Principios.-** En la presente Ley se aplicarán los siguientes principios: (...) 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; (...).



dominio, como consecuencia necesaria de la imprescriptibilidad que conlleva el principio de nulidad de origen, resaltando que dicho principio no ha sido refutado como inconstitucional por la Presidencia de la República.

35. La Asamblea sostiene que el Estado tiene la atribución de declarar inexistente el derecho de dominio en cualquier tiempo, *“aun cuando el hecho que configura la causal hubiere ocurrido antes de la vigencia de esta Ley, ya que el origen viciado del derecho de dominio por la ilicitud del origen de los recursos o de las circunstancias en las que se adquiere el bien determina la persistencia de una situación no consolidada, no resuelta”*. Como consecuencia, la Asamblea sostiene que la facultad del Estado de revisar estas situaciones no consolidadas ni resueltas por el paso del tiempo se inicia con la publicación de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, y se aplica a toda situación que, por no haberse consolidado, no ha generado un derecho de dominio legítimo.
36. Respecto a la alegada vulneración de la seguridad jurídica, la Asamblea hace referencia a jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto al contenido de este derecho y afirma que el Proyecto de Ley cumple una función pedagógica: *“advertir a las personas que la procedencia u origen de los recursos con los que se adquiere cualquier forma de derecho de dominio, independientemente de la época o forma contractual, puede ser revisada por el Estado, y si dicho origen o procedencia es ilícito, el Estado procede a extinguir el derecho de dominio”*.

#### 3.2.4. Consideraciones de la Corte

37. El presidente de la República ha presentado objeción al artículo 4 del Proyecto de Ley que establece que la naturaleza jurídica de la acción de extinción de dominio es *“patrimonial, imprescriptible, autónoma, distinta e independiente de cualquier otro proceso o materia”*.
38. Para su análisis, la objeción puede sistematizarse en los siguientes tres aspectos: el carácter imprescriptible de la acción, el carácter retrospectivo de la acción y la definición de actividad ilícita que permitiría su aplicación. La Corte analizará cada uno de estos por separado y, cuando corresponda, verificará la existencia de unidad normativa con las disposiciones alegadas como inconstitucionales por conexidad con el artículo 4.

##### 3.2.4.1. El carácter imprescriptible de la acción de extinción de dominio

39. Respecto al carácter imprescriptible de la acción contenido en el artículo 4 del Proyecto de Ley, el presidente de la República ha solicitado a la Corte que también analice el artículo 14 literal d) del Proyecto de Ley, por considerar que mantiene conexidad al referirse igualmente a la imprescriptibilidad de la acción.
40. En atención a lo solicitado por el presidente de la República, previo a analizar la constitucionalidad del carácter imprescriptible contenido en el artículo 4, la Corte

determinará primero si procede evaluar también la constitucionalidad conexa del artículo 14 literal d).

41. El artículo 4 del Proyecto de Ley establece el carácter imprescriptible de la acción de extinción de dominio y el literal d) del artículo 14 desarrolla la noción de imprescriptibilidad que se aplicará en el Proyecto de Ley, en los siguientes términos:

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

*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.*

42. De lo anterior se desprende que el artículo 14 literal d) desarrolla el contenido del carácter imprescriptible establecido en el artículo objetado, al ser una consecuencia directa de este . Por lo que se verifica el tercer supuesto de conexidad establecido en el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC. Si la Corte declarara la inconstitucionalidad del artículo 4 sin hacer lo mismo respecto del artículo 14 literal d), el fallo sería inocuo. Existe entonces unidad normativa entre el artículo 4 y el artículo 14 literal d) del Proyecto de Ley, por lo que la Corte analizará también la constitucionalidad de este último.
43. El argumento principal del presidente de la República para objetar el artículo 4 del Proyecto de Ley y, por conexidad, al artículo 14 literal d) del proyecto, se refiere a la naturaleza imprescriptible de la acción de extinción de dominio y su supuesta incompatibilidad con los artículos 46, 80, 233, 290 y 396 de la Constitución. El presidente de la República afirma que estos artículos ya establecen los únicos casos permitidos de imprescriptibilidad de una acción y resulta inconstitucional establecer otros. La Asamblea responde que la imprescriptibilidad es una consecuencia necesaria de la aplicación del principio de nulidad de origen o *nulidad ab initio* que se incorpora al Proyecto de Ley.
44. La Corte considera que la prescripción extintiva de las acciones es una de las expresiones del derecho a la seguridad jurídica. Este es un derecho transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico y comprende tanto un ámbito de certidumbre como de previsibilidad<sup>9</sup>. El establecimiento de plazos de prescripción coadyuva a garantizar la certidumbre en el derecho, especialmente cuando se trata de aspectos sancionatorios, porque libera a las personas de la pendencia indefinida e ilimitada de un riesgo de gravamen, de sanción o de pérdida o limitación de derechos por parte del Estado.

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 5-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 21.

45. Adicionalmente, la Corte observa que la prescripción juega un papel importante en la tutela del derecho a la defensa pues, cuando transcurre un tiempo excesivo entre un suceso y el inicio de su judicialización, se reducen sustancialmente las posibilidades de recolectar pruebas para afirmar el hecho o contradecirlo y mayor es el deterioro del estado de conservación de las pruebas a las que se puede tener acceso. De esta manera, el excesivo paso del tiempo aumenta la posibilidad de errores respecto a la determinación de la verdad material, y afecta negativamente la aptitud del proceso judicial como un medio para la realización de la justicia<sup>10</sup>. De ahí que los plazos de prescripción contribuyen a evitar que mecanismos adjetivos, desgastados por el excesivo transcurso del tiempo, sean empleados en detrimento de los derechos de las personas.
46. Lo anterior no significa que la prescripción sea una regla absoluta o no admita excepciones, pero sí implica que la imprescriptibilidad de una acción constituye una limitación al derecho a la seguridad jurídica y, como tal, su establecimiento debe provenir de la propia Constitución en sentido formal; de otras fuentes del bloque de constitucionalidad<sup>11</sup>, como aquellas derivadas del cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos<sup>12</sup>; o, de otras razones legítimas establecidas en la ley, las cuales necesariamente deben derivar de la protección de otros derechos o valores constitucionales y ser proporcionales a la afectación a la seguridad jurídica.
47. En línea con lo expresado en los párrafos precedentes, la Corte considera que la razón provista por el presidente de la República para objetar el carácter imprescriptible de la acción, no es suficiente para viciar de inconstitucionalidad a estas normas. Esto es así puesto que, si bien los artículos 46, 80, 233, 290 y 396 de la Constitución<sup>13</sup> establecen supuestos de imprescriptibilidad de acciones

---

<sup>10</sup> **Constitución, artículo 169.-** El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia (...).

<sup>11</sup> El bloque de constitucionalidad es el conjunto de normas que no constando en la Constitución formal, forman parte de ésta porque la misma Constitución les reconoce ese rango y papel.

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, graves violaciones a derechos humanos no incluidas en el artículo 80 de la Constitución, tales como la tortura y la ejecución extrajudicial, deben ser imprescriptibles en virtud de las obligaciones internacionales de derechos humanos del Ecuador, *vid.* Corte IDH, *Caso Barrios Altos vs. Perú*, Sentencia de 14 de marzo de 2001, párr. 41: “...son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. En el mismo sentido, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 154; *Caso Gelman v. Uruguay*, Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 229; Véase también el principio V de los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.

<sup>13</sup> En orden, estos artículos se refieren a la imprescriptibilidad de: las acciones y las penas por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cuyas víctimas sean niñas, niños y adolescentes (art. 46); las

reconocidos constitucionalmente, ello no implica que exista una prohibición absoluta de establecer otros supuestos de imprescriptibilidad, siempre que se lo haga en respeto del principio de reserva de ley y que el legislador determine si existe una obligación derivada de otra fuente supra legal u otras razones que justifiquen su inclusión a la luz de la Constitución.

48. Respecto a lo primero, la Asamblea ha manifestado que el Proyecto de Ley responde al cumplimiento de obligaciones internacionales del Ecuador como suscriptor de la “*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*”, la “*Convención Interamericana contra la Corrupción*”, la “*Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*”, y la “*Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*”. Todos estos instrumentos contienen disposiciones relativas a la obligación del Estado de fijar plazos de prescripción prolongados para el juzgamiento de los delitos comprendidos en cada una de estas convenciones<sup>14</sup>. Sin embargo, la obligación internacional se limita a las acciones para perseguir los **delitos** contenidos en dichos instrumentos y se refiere a la necesidad de establecer plazos prolongados, mas no a establecer la imprescriptibilidad. En consecuencia, la Corte no identifica que exista una obligación internacional de dotar de imprescriptibilidad a la acción de extinción de dominio.

49. Resta entonces por analizar si existen razones derivadas de principios o valores constitucionales que justifiquen la inclusión de la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio y que provean un beneficio que sea proporcional a la afectación generada al derecho a la seguridad jurídica.

---

acciones y penas por delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión a un Estado (art. 80); las acciones y penas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito (art. 233); las acciones por las responsabilidades administrativas o civiles causadas por la adquisición y manejo de deuda pública (art. 290.6); y, las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales (art. 396).

<sup>14</sup> **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.- Artículo 11.-** Proceso, fallo y sanciones (...) 5. Cada Estado Parte establecerá, cuando proceda, con arreglo a su derecho interno, un plazo de prescripción prolongado dentro del cual pueda iniciarse el proceso por cualquiera de los delitos comprendidos en la presente Convención y un plazo mayor cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de justicia; **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.- artículo 29.-** Prescripción Cada Estado Parte establecerá, cuando proceda, con arreglo a su derecho interno, un plazo de prescripción amplio para iniciar procesos por cualesquiera 24 de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención y establecerá un plazo mayor o interrumpirá la prescripción cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de justicia; **Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.- artículo 1.-** Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente: (...) 8. Cada una de las Partes establecerá, cuando proceda, en su derecho interno un plazo de prescripción prolongado dentro del cual se pueda iniciar el procesamiento por cualquiera de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo. Dicho plazo será mayor cuando el presunto delincuente hubiese eludido la administración de justicia.

- 50.** Para ello, conviene primero analizar las razones provistas por la Asamblea para defender la constitucionalidad de la inclusión de esta figura al Proyecto de Ley. Al respecto, la Asamblea manifiesta que la imprescriptibilidad se estableció como una consecuencia del principio de nulidad de origen, bajo la consideración de que el paso del tiempo no hace lícito el origen de los recursos ilícitos con los que se adquirió un bien, y de que en el caso contrario se estaría legalizando el lavado de activos por el paso del tiempo. A partir de lo anterior, la Asamblea sostiene que el Estado, en ejercicio de su soberanía, tiene la atribución de declarar inexistente el derecho de dominio en cualquier tiempo.
- 51.** La Corte observa que, en el razonamiento de la Asamblea, se encuentra implícita la idea de que la prescripción cumple una función de “saneamiento” de vicios. A juicio de esta Corte la razón ofrecida por la Asamblea parte de una confusión conceptual respecto a la naturaleza y objeto de la institución de la prescripción. La prescripción no tiene como objeto validar actuaciones anteriores o sanear algún vicio del bien, sino proveer un mínimo de certeza en las relaciones jurídicas. Así, por ejemplo, el que la acción por vicios redhibitorios de bienes muebles prescriba en 6 meses, no implica que transcurrido ese tiempo se haya saneado el vicio del bien, sino únicamente que ya no se puede intentar la acción para reclamar en vía judicial.
- 52.** Lo anterior resulta aun más claro si se considera la prescripción de las acciones y penas de los delitos. Si se asume como cierta la tesis planteada por la Asamblea, esta también implicaría que, una vez cumplido el plazo de prescripción de la acción o de la pena de un delito, el efecto sería que esta conducta deje de ser ilícita por el paso del tiempo y pase a ser aceptada por el ordenamiento jurídico, cuando este no es el caso.
- 53.** A la luz de lo anterior, la Corte considera que las razones provistas por la Asamblea no justifican la imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio. Por lo demás, el argumento del legislativo relativo a la soberanía del Estado es insuficiente para declarar inexistente el derecho de dominio en cualquier momento, pues implicaría desconocer los límites impuestos a la conducta del Estado por el derecho constitucional a la propiedad.
- 54.** Como se señaló en este Dictamen, la lucha contra la corrupción puede justificar la creación de nuevos mecanismos que respondan a la complejidad de este y otros fenómenos delictivos y, ello puede llegar a encontrar justificación en la función social del derecho a la propiedad. Sin embargo, la Corte considera que la imprescriptibilidad de una acción susceptible de afectar a todo bien que el Estado considere obtenido mediante un acto contrario al ordenamiento jurídico<sup>15</sup>, impone una carga excesiva y desproporcionada a todas las personas, en la medida en que implicaría que las justificaciones respecto a la licitud de todo bien y de los fondos

---

<sup>15</sup> De acuerdo con la definición de actividad ilícita contenida en el artículo 7 literal a) del Proyecto de Ley.

utilizados para adquirirlo deban ser preservadas por todas las personas a perpetuidad e incluso por sus herederos, a riesgo de que, en un tiempo futuro, infinito e indeterminado, el Estado les imponga la obligación de demostrar la licitud del bien so pena de ver extinguido su derecho de dominio sobre el mismo.

55. Esta situación se agrava aun más si consideramos que la extinción de dominio, al referirse a bienes con independencia de quién sea su propietario, tiene la potencialidad de afectar a terceros que hayan adquirido bienes de buena fe, los cuales igualmente pasarían a estar obligados a preservar a perpetuidad las pruebas respecto a la adquisición de todo bien y frente a quienes el Proyecto de Ley no establece mecanismos adecuados para que puedan hacer valer sus derechos en el proceso de extinción de dominio.
56. Por todo lo expuesto, la Corte concluye que el carácter imprescriptible de la acción de extinción de dominio es inconstitucional por ser incompatible con el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución. Consecuentemente, procede la objeción presidencial respecto al carácter imprescriptible de la acción fijado en el artículo 4 del Proyecto de Ley y, por conexidad, la inconstitucionalidad del artículo 14 literal d) del Proyecto de Ley.
57. De acuerdo con el artículo 139 de la Constitución, en concordancia con el artículo 132 de la LOGJCC, cuando la Corte declara la inconstitucionalidad parcial de un Proyecto de Ley, la Asamblea Nacional debe realizar las enmiendas necesarias para adecuarlo a los términos previstos en el dictamen, para que luego pase a sanción del presidente de la República. Al respecto, es pertinente señalar que determinar el tiempo de prescripción de una acción es un aspecto de configuración legislativa, que, siempre que establezca un tiempo razonable para el ejercicio de la acción, no riñe con ningún precepto constitucional<sup>16</sup>. En consecuencia, el legislador cuenta con un amplio margen para establecer el término de prescripción que considere oportuno.

#### 3.2.4.2. El carácter retrospectivo de la acción de extinción de dominio

58. El presidente de la República solicita a esta Corte que determine que existe unidad normativa entre el artículo 4 objetado y el artículo 14 literal c) y, por conexidad con este, declare su inconstitucionalidad. El artículo 14 literal c) del Proyecto de Ley pretende introducir en el ordenamiento jurídico ecuatoriano la noción de retrospectividad de la norma:

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

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 54-16-IN/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 14.



*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.*

59. El presidente de la República considera que la formulación de este principio no es clara y puede permitir la aplicación retroactiva de la norma, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad. La Asamblea responde que, en ejercicio de su soberanía, es atribución del Estado examinar la licitud del origen de los recursos con los que se ostenta un derecho de dominio, como consecuencia necesaria de la imprescriptibilidad que conlleva el principio de nulidad de origen.
60. En vista de lo requerido por el presidente de la República, la Corte verificará primero si tiene competencia para pronunciarse respecto del carácter retrospectivo de la norma previsto en el artículo 14 literal c) del Proyecto de Ley, al no haber sido objetado expresamente, sino únicamente por conexidad con el artículo 4 del Proyecto de Ley. El artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC señala que existe conexidad cuando la norma no impugnada es una consecuencia de la norma objetada expresamente. Como se desprende de los argumentos recogidos en el párrafo 19 *supra*, la Asamblea sostiene que la aplicación retrospectiva de la norma es una consecuencia de su carácter imprescriptible, por efecto del principio de nulidad de origen.
61. La Corte observa que la inclusión del principio de retrospectividad responde a los efectos en el tiempo que se darán a la acción de extinción de dominio y, se genera como consecuencia del carácter imprescriptible de la acción y de la noción de nulidad de origen. Así, a partir de estos principios se establece que la existencia de un origen ilícito o viciado no puede legitimarse en el tiempo y, como consecuencia, la licitud de dicho origen puede ser verificada en cualquier momento, incluso respecto de hechos que ocurrieron antes de la entrada en vigencia de la ley. Por lo anterior, la Corte considera que la retrospectividad es una consecuencia de la norma objetada y analizará por conexidad la constitucionalidad del artículo 14 literal c) del Proyecto de Ley.
62. La Corte procede a analizar si la aplicación retrospectiva de la acción de extinción de dominio es constitucional. Para ello, la Corte analizará primero la relación entre el derecho a la seguridad jurídica y la irretroactividad de la norma, para luego determinar si, como sostiene la Asamblea, la retrospectividad consagrada en el artículo 14 literal c) del Proyecto de Ley es efectivamente distinta de la retroactividad, o si, por el contrario, es una *retroactividad camuflada*, como ha sostenido el presidente de la República.
63. El artículo 82 de la Constitución establece que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta, entre otros elementos, en la existencia de normas previas. A partir de

este artículo, se proscribe la aplicación retroactiva de las normas<sup>17</sup>, claro está, con las excepciones establecidas constitucionalmente<sup>18</sup>. El principio de que la ley solo rige para lo venidero constituye un principio fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, consagrado desde el primer Código Civil ecuatoriano de 1860<sup>19</sup>. Este se fundamenta en la consideración de que la ley solo regula las situaciones jurídicas que se producen luego de su entrada en vigor y no las que se han verificado antes de ésta, pues en ese tiempo la ley no existía y no se puede exigir que se cumpla lo que es inexistente.

64. Así como la prescripción apunta a garantizar el ámbito de certeza del derecho a la seguridad jurídica, la irretroactividad apunta a asegurar un mínimo de previsibilidad a las personas, para que estas puedan conocer las reglas del juego que regirán su conducta y puedan modularla de forma correspondiente. El derecho a la seguridad jurídica protege frente a la aplicación retroactiva de las normas con miras a garantizar *“certeza a los administrados de que su situación no será modificada por procedimientos establecidos posteriormente”*<sup>20</sup>. La retroactividad resulta estrictamente excepcional puesto que, si la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las normas, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarles consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta. Por ello, la Corte ha señalado que la aplicación retroactiva de normas, en supuestos distintos a los permitidos por la Constitución, vulnera la seguridad jurídica en cuanto *“trae como consecuencia desconocer la previsibilidad y certidumbre que debe provocar la aplicación de las normas claras, previas y públicas”*<sup>21</sup>.

65. El principio de irretroactividad de la ley adquiere un carácter aun más importante cuando se trata de normas que imponen sanciones, en cuanto el artículo 76 numeral 3 de la Constitución establece como una de las garantías del debido proceso que *“Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la*

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, en la sentencia 14-11-IN/20, esta Corte declaró la vulneración a la seguridad jurídica por la aplicación retroactiva por parte de la Superintendencia de Bancos de un régimen que desarticuló los Fondos Complementarios Privados Cerrados destinados a la jubilación patronal preexistentes a la vigencia de la Ley de Seguridad Social. *Vid.* Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 14-11-IN/20 de 24 de junio de 2020, párr. 23.

<sup>18</sup> **Constitución, artículo 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. (...)

<sup>19</sup> **Código Civil de 1860, artículo 7.-** La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo.

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 608-14-EP/20 de 27 de mayo de 2020, párr. 27.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 60-11-CN/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 97.

ley”<sup>22</sup>. Respecto al principio de irretroactividad desfavorable de la norma punitiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *“la calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste”*<sup>23</sup>.

66. La Asamblea sostiene que el Proyecto de Ley tiene un carácter patrimonial y no impone sanciones, en cuanto se dirige a bienes y no a personas. Sin embargo, esta Corte observa que, si bien es cierto que la acción de extinción de dominio se dirige contra bienes y no contra personas, esos bienes tienen un titular, y ese titular tiene un derecho real de dominio sobre ellos, ejercido por efecto de su derecho constitucional a la propiedad. Por ello, cuando a través de la acción se declare la extinción de dominio de un bien a favor del Estado, se estará imponiendo una sanción de carácter patrimonial sobre una persona: la extinción de su derecho de dominio sobre dicho bien. En consecuencia, a juicio de esta Corte, la acción de extinción de dominio efectivamente impone una sanción restrictiva del derecho de propiedad y, como tal, a esta le es aplicable la garantía establecida en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución. Para determinar si la aplicación retrospectiva de la acción de extinción de dominio es compatible o no con los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía contenida en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución, la Corte pasa a analizar si el Proyecto de Ley fija efectos retroactivos para la aplicación de la acción de extinción de dominio, como afirma el presidente de la República, o si la aplicación *retrospectiva* del Proyecto de Ley no implica su aplicación *retroactiva*, como sostiene la Asamblea.
67. Según el artículo 14 literal d) del Proyecto de Ley, sus disposiciones se aplicarán a situaciones jurídicas y de hecho que hayan iniciado antes de la vigencia de la ley y hayan estado gobernadas por una regulación anterior, *“pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición”*. De aquí que, con el fin de identificar el verdadero efecto de la aplicación del Proyecto de Ley en el tiempo, la Corte debe dilucidar el alcance de la noción de *efectos jurídicos no consolidados*.
68. Para ello, es necesario referirse al principio de nulidad de origen. De acuerdo con este principio, introducido en el artículo 14 literal b) del Proyecto de Ley, cuando el objeto de los actos o negocios jurídicos que dieron origen a su adquisición es

---

<sup>22</sup> **Constitución, artículo 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. (...)

<sup>23</sup> Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 105.

contrario al régimen constitucional y legal de la propiedad, se entiende que es nulo en su origen. A partir de este principio, la Asamblea sostiene que el Estado debe tener la atribución de declarar inexistente el derecho de dominio en cualquier tiempo *“aun cuando el hecho que configura la causal hubiere ocurrido antes de la vigencia de esta Ley, ya que el origen viciado del derecho de dominio por la ilicitud del origen de los recursos o de las circunstancias en las que se adquiere el bien determina la persistencia de una situación no consolidada, no resuelta”* (énfasis añadido).

69. La Corte observa que el Proyecto de Ley parte del supuesto de que, cuando el acto que dio origen al derecho de dominio sobre un bien está viciado por la denominada *nulidad de origen*, sus efectos jamás se consolidan y le es aplicable la acción de extinción de dominio en cualquier tiempo. En consecuencia, la noción de *efectos jurídicos no consolidados* del Proyecto de Ley es suficientemente expansiva como para incluir a todos los actos o negocios jurídicos que dieron origen a la adquisición de bienes y que llegaren a ser calificados como nulos en su origen, es decir, todos los que hayan sido obtenidos contraviniendo el ordenamiento jurídico ecuatoriano en cualquier momento del pasado. Dicho de otra forma, indistintamente de que se le haya denominado retrospectividad, si la Asamblea hubiese establecido expresamente la aplicación retroactiva de la norma, el efecto sería exactamente el mismo. De ahí que, a juicio de esta Corte, la definición de retrospectividad prevista en el Proyecto de Ley en realidad no es tal, sino que, por el contrario, constituye una retroactividad ilimitada.
70. A partir de las disposiciones del Proyecto de Ley, un bien que en cualquier momento del pasado –desde la fundación misma de la República– haya sido obtenido en contravención del ordenamiento jurídico, pasaría a ser susceptible de la acción de extinción de dominio. En consecuencia, el Estado podría declarar extinto el dominio sobre ese bien, independientemente de cuánto tiempo haya transcurrido, de las sanciones que hayan existido en el momento en que se adquirió el bien jurídico o de cuántos terceros de buena fe hayan adquirido la propiedad posteriormente. Si a esto le sumamos la pretendida imprescriptibilidad de la acción de extinción de dominio, el resultado sería una persecución infinita a la propiedad de las personas hacía el pasado y hacía el futuro, expandiendo desmesuradamente la capacidad sancionatoria del Estado respecto del patrimonio de las personas.
71. Toda vez que el artículo 14 literal c) del Proyecto de Ley permite la aplicación retroactiva de una sanción patrimonial, este resulta contrario a la seguridad jurídica contenida en el artículo 82 de la Constitución y al principio de legalidad contenido en el artículo 76 numeral 3 del texto constitucional. Por lo anterior, la Corte declara la inconstitucionalidad del artículo 14 literal c) del Proyecto de Ley, por conexidad con el artículo 4 del Proyecto de Ley.

### 3.2.4.3. La definición de actividad ilícita y las causales de procedencia de la acción

72. El artículo 4 del Proyecto de Ley establece que la extinción de dominio es una acción “*patrimonial*”. El presidente de la República objetó este elemento afirmando que, a partir del carácter patrimonial, se puede determinar la naturaleza civil de la acción y esto genera una serie de inconsistencias y contradicciones dentro del Proyecto de Ley que, en su conjunto, implicarían que la norma no es clara y, por ende, contraria a la seguridad jurídica. Como resultado de las alegadas contradicciones, el presidente de la República solicitó que la Corte declare la inconstitucionalidad conexa de los artículos 7 literal a) y 19 literal a) del Proyecto de Ley.
73. El presidente de la República considera que el carácter patrimonial de la acción se contradice con la definición de actividad ilícita contenida en el artículo 7 literal a) del Proyecto de Ley. De esta forma, el ejecutivo considera que la definición de actividad ilícita es demasiado amplia e indeterminada, y por este motivo se genera un conflicto con la naturaleza jurídica de la acción. En el mismo sentido, afirma que esta definición permitiría la interpretación y aplicación discrecional de la norma, ya que toda situación contraria al ordenamiento jurídico podría dar lugar a la acción de extinción de dominio. Aduce además que las trece causales para la procedencia de la acción de extinción de dominio establecidas en el artículo 19 del Proyecto de Ley suponen un alcance ilimitado respecto de la actividad ilícita que permite la extinción de dominio, alcance que a su juicio excede el carácter patrimonial de la acción.
74. Por su parte, la Asamblea defiende el Proyecto de Ley señalando que el alcance y definición de la acción son claros.
75. Para analizar estas disposiciones, primero es necesario determinar si existe conexidad suficiente entre el artículo 4 del Proyecto de Ley, que establece la naturaleza jurídica de la acción de dominio, y el artículo 7 literal a), que define la actividad ilícita, para que de esta forma se habilite la competencia de la Corte para pronunciarse respecto de este último artículo. Según el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, existe conexidad cuando no sea posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial. En efecto, la Corte considera que no puede emitir un pronunciamiento respecto a la supuesta inconstitucionalidad generada entre el carácter patrimonial de la acción de extinción de dominio y las normas que determinan el alcance de dicho carácter, sin pronunciarse respecto de estas normas. La Corte observa que existe una conexión estrecha entre la naturaleza patrimonial de la acción de extinción de dominio y la definición de actividad ilícita que habilitaría la aplicación de la ley, por lo que existe conexidad suficiente para analizar la constitucionalidad de la definición de actividad ilícita del Proyecto de Ley.

76. El artículo 7 del Proyecto de Ley define la actividad ilícita que daría lugar a la extinción de dominio como “[t]oda actividad contraria al ordenamiento jurídico vigente”. A través del Proyecto de Ley, el legislador pretende crear una nueva figura destinada a extinguir el derecho de dominio sobre los bienes de las personas. De ahí que corresponde que esta Corte analice si la extinción del derecho de dominio sobre un bien establecida en el Proyecto de Ley como consecuencia de la actividad ilícita ha sido prevista respecto de conductas cuya gravedad sea proporcional a la naturaleza de la infracción, en respeto de la garantía del debido proceso contenida en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución que obliga a la ley a establecer “*la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza*”.
77. Adicionalmente, corresponde que esta Corte determine si la definición de actividad ilícita que daría lugar a la extinción de dominio cumple con el elemento de certeza exigido por el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, según los cuales las normas que establecen sanciones deben estar redactadas en un lenguaje suficientemente claro y específico como para que las personas puedan entender la consecuencia que seguirá si se comete la conducta prohibida y cómo esta se distingue de otras conductas no prohibidas.
78. El principio de legalidad se aplica a toda expresión del poder punitivo del Estado, es decir, a cualquier proceso que implique menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Como ya se determinó en el presente Dictamen, el proceso de extinción de dominio constituye la aplicación de una sanción restrictiva del derecho a la propiedad, por lo que le es plenamente aplicable la garantía del debido proceso del artículo 76 numeral 3 de la Constitución<sup>24</sup>. En consecuencia, la definición clara y precisa de los supuestos bajo los cuales el Estado declarará extinguido el derecho de dominio constituye un presupuesto esencial para que se cumpla el principio de legalidad.
79. La Corte observa que la definición de actividad ilícita que daría lugar a la sanción restrictiva del derecho a la propiedad, contenida en el Proyecto de Ley, es extremadamente amplia e indeterminada en cuanto se refiere de forma general y abstracta a cualquier tipo de actividad contraria al ordenamiento jurídico, lo que puede abarcar un conjunto infinito de situaciones. Esta definición no establece claramente los elementos constitutivos de la conducta que dará lugar a la sanción. Las actividades contrarias al ordenamiento jurídico pueden constituir ilícitos penales, ilícitos civiles, ilícitos administrativos, infracciones tributarias y en el

---

<sup>24</sup> **Constitución, artículo 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. (...)



Proyecto de Ley no se determina el alcance de las conductas que podrían dar como resultado la extinción del derecho de dominio.

**80.** Asimismo, la amplitud e indeterminación de la definición propuesta permitiría su aplicación a supuestos desproporcionados a la sanción de extinción del derecho de dominio. Al definir como actividad ilícita a toda actividad contraria al ordenamiento jurídico vigente, la extinción de dominio se activaría contra conductas que claramente no se compadecen con la sanción a la que serían objeto. La Corte observa que esta desproporción resulta manifiesta si se analiza la primera causal de procedencia de la acción de dominio establecida en el artículo 19 del Proyecto de Ley. Esta causal señala que la acción de extinción de dominio procederá respecto de “[e]l bien o los bienes que no cumplan los requisitos para la adquisición de dominio”, y permitiría que el Estado extinga el dominio sobre bienes en cuya adquisición haya existido, entre otros, los siguientes incumplimientos de requisitos que, bajo los términos del proyecto, constituirían actividades ilícitas contrarias al ordenamiento jurídico vigente:

**80.1.** El incumplimiento de formalidades, como por ejemplo celebrar en instrumento privado un contrato que debía celebrarse mediante instrumento público.

**80.2.** La donación que no cuente con insinuación judicial.

**80.3.** El testamento otorgado sin testigos.

**80.4.** La falta de capacidad para celebrar un contrato, como, por ejemplo, un contrato celebrado con un menor de edad o con una persona sorda que no puede comunicarse de manera verbal, por escrito o mediante lenguaje de señas.

**80.5.** Contratos suscritos por un mandatario que se excede de los términos de su mandato.

**80.6.** Los contratos celebrados entre cónyuges distintos a las capitulaciones matrimoniales.

**81.** Todas estas circunstancias, entre muchas otras, encuadrarían en la definición de actividad ilícita del artículo 7 literal a) del Proyecto de Ley, y, en consecuencia, habilitarían la acción de extinción de dominio por efecto de la causal a) del artículo 19 del Proyecto de Ley. Como los ejemplos mencionados, la Corte podría señalar otra infinidad de situaciones en las cuales la adquisición de un bien puede haber ocurrido en contravención del ordenamiento jurídico, pero no estar relacionada con el cometimiento de ninguna actividad delictiva u otra actividad que justifique extinguir el dominio sobre dicho bien. La extinción del dominio en estos casos no solo resultaría desproporcionada, sino que, además, la situación se agrava al considerar que frente a estos ya existe una sanción en el ordenamiento jurídico: la nulidad, para la que además ya existen plazos de prescripción fijados en la norma.

La aplicación del Proyecto de Ley generaría que las personas que hayan incurrido en estas prácticas, además de la nulidad, deban someterse a otro tipo de sanción, esto es, la extinción de dominio sobre dichos bienes, sin que dicha sanción guarde una relación de proporción respecto de las actividades contrarias al ordenamiento jurídico.

- 82.** En definitiva, a juicio de esta Corte, existe un catálogo indeterminado de situaciones jurídicas que darían paso a la sanción de extinción de dominio, entre las cuales se encuentran situaciones que, de ser consideradas como actividades que habilitarían la extinción de dominio, incumplen la debida proporcionalidad entre infracciones y sanciones de cualquier naturaleza. Esta amplitud e indeterminación genera además la imposibilidad de que las personas puedan determinar razonablemente el alcance de la norma con miras a adecuar su conducta, afectando el elemento de certeza y claridad del derecho a la seguridad jurídica.
- 83.** La Corte reitera que la extinción de dominio implica una sanción restrictiva del derecho de propiedad, por lo que, para fijar las causales de procedencia de la acción, la Asamblea debe cumplir su deber de definir de manera clara las conductas no permitidas y que darán lugar a la acción, para lo que debe fijar sus elementos objetivos y subjetivos de modo que permita deslindarlas de otros comportamientos no sancionados. Las conductas que serán objeto de extinción de dominio deben estar delimitadas de la manera más clara y nítida posible, en forma expresa, precisa, taxativa y previa. Además, la calificación de una conducta como ilícita y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a tal conducta pues, de no ser así, las personas no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto<sup>25</sup>.
- 84.** Por estas razones, la Corte identifica que la definición de actividad ilícita del artículo 7 literal a) y la causal de procedencia del artículo 19 literal a) son incompatibles con el derecho al debido proceso en la garantía de proporcionalidad en la imposición de sanciones, reconocida en el artículo 76 numeral 6 y, con el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución. Para enmendar esta situación, la Asamblea deberá determinar con claridad las causales para la procedencia de la acción de extinción de dominio, y estas causales deben ser proporcionales a la sanción patrimonial que se pretende establecer en el Proyecto de Ley.
- 85.** Adicionalmente, en la fundamentación de la objeción al artículo 4 del Proyecto de Ley, el presidente de la República incluyó argumentos respecto de una supuesta

---

<sup>25</sup> Al respecto, *vid.* Corte IDH, *Caso Pollo Rivera y otros vs. Perú*, Sentencia de 21 de octubre de 2016, párrs. 219 y 221.

inconstitucionalidad del artículo 21<sup>26</sup> y de la disposición reformativa tercera<sup>27</sup> del Proyecto de Ley.

86. El artículo 21 del Proyecto de Ley indica que el ejercicio de la acción no se interrumpe por la muerte. A criterio del presidente de la República, este artículo implica un escenario infinito de afectación al derecho a la propiedad, por lo que solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad del artículo 21, por conexidad con el artículo 4 del Proyecto de Ley. Analizado su contenido, este únicamente se refiere a la posibilidad de iniciar o continuar el proceso de extinción de dominio aun en caso de la muerte del titular del bien. La Corte no evidencia que este artículo tenga una relación de conexidad respecto al carácter patrimonial establecido en el objetado artículo 4, en cuanto no reproduce su contenido, no mantiene una conexión estrecha y esencial con el carácter patrimonial, ni tampoco es causa ni consecuencia de este. Por lo tanto, al no haber sido objetado expresamente y no cumplir los criterios de unidad normativa, la Corte no tiene competencia para pronunciarse en este Dictamen respecto a la constitucionalidad del artículo 21 del Proyecto de Ley.
87. Respecto a la disposición reformativa tercera del Proyecto de Ley –que incluye a la sentencia ejecutoriada de extinción de dominio entre los modos de adquirir el dominio previstos en el artículo 603 del Código Civil– el presidente de la República sostiene que es inconstitucional porque una sentencia devenida de un procedimiento inconstitucional, por conexidad también debería serlo y no puede, por lo tanto, convertirse en un medio generador de derechos. La Corte observa que esta no es una razón válida para considerar que exista una relación de conexidad con el carácter patrimonial de la acción de extinción de dominio, en la medida en que esta norma no reproduce su contenido, no mantiene una conexión estrecha y esencial con el carácter patrimonial, ni tampoco es causa ni consecuencia de este. En consecuencia, al no haber sido objetado expresamente y no cumplir los criterios de unidad normativa, la Corte no tiene competencia para pronunciarse en este Dictamen respecto a la constitucionalidad de la disposición reformativa tercera del Proyecto de Ley.

---

<sup>26</sup> **Proyecto de Ley, 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.

<sup>27</sup> **Proyecto de Ley, Disposición reformativa 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.

### 3.3. Objeción al artículo 8 del Proyecto de Ley, supletoriedad del Código Civil para la normativa sustantiva y del Código Orgánico Integral Penal para la normativa adjetiva

#### 3.3.1. Contenido de la norma objetada

*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.*

#### 3.3.2. Fundamentos de la objeción

88. El presidente de la República considera que “*de modo insólito*” la Asamblea pretende combinar dos códigos que, por su propio contenido, excluyen la aplicación respecto de otros aspectos ajenos a lo que estos regulan. Sostiene que el Código Civil y el Código Orgánico Integral Penal (COIP) regulan materias incompatibles entre sí e incompatibles con la acción de extinción de dominio.

89. Como consecuencia de la alegada incompatibilidad entre la normativa sustantiva civil y la normativa procesal penal, el presidente de la República considera que se generan contradicciones en algunas figuras contempladas en el Proyecto de Ley y, que las instituciones determinadas como sujetos procesales en la acción de extinción de dominio no tienen competencias normativas para ello, conforme las razones que se exponen a continuación.

**89.1. Sistema Nacional de Protección y Asistencia de Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal:** El artículo 13<sup>28</sup> del Proyecto de Ley permite incluir en este sistema de protección a los testigos, agentes investigadores y otros participantes involucrados en la acción de extinción de dominio. El presidente afirma que el sistema de protección de víctimas y testigos es exclusivo para el proceso penal y no se puede extender a una acción civil como la extinción de dominio. Por este motivo, solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad del artículo 13 por conexidad con el artículo 8 del Proyecto de Ley.

**89.2. Procuraduría General del Estado:** Los artículos 16<sup>29</sup> y 44<sup>30</sup> del Proyecto de Ley indican que la Procuraduría presentará una acusación particular, la que el

---

<sup>28</sup> **Proyecto de Ley, 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.

<sup>29</sup> **Proyecto de Ley, 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 trata de la defensa del

presidente de la República sostiene constituye una figura propia del proceso penal. El ejecutivo considera que es discordante entregarle a la Procuraduría la atribución de presentar una acusación particular, figura propia del derecho penal, en un proceso no penal. Con base en lo anterior, pretende la declaratoria de inconstitucionalidad, por conexidad con el artículo 8, de los artículos 16 y 44 del Proyecto de Ley.

**89.3. Fiscalía General del Estado:** El artículo 17<sup>31</sup> del Proyecto de Ley otorga la competencia a la Fiscalía para realizar la investigación patrimonial sobre extinción de dominio. El presidente de la República argumenta que el proyecto le otorga competencia a la Fiscalía en un proceso de naturaleza civil, lo que a su juicio constituye una contradicción *intranormativa* que vulnera la seguridad jurídica. Sostiene además que el artículo 17 del Proyecto de Ley contradice el artículo 195 de la Constitución al crear, mediante una ley orgánica, nuevas competencias para la Fiscalía que se alejan del rol constitucionalmente otorgado. Por otra parte, el ejecutivo considera que el artículo 26<sup>32</sup> del Proyecto de Ley vulnera la garantía de prueba lícita<sup>33</sup>. Lo anterior en cuanto permite que en una acción de naturaleza civil se utilicen actuaciones y técnicas especiales de investigación propias de la investigación de delitos, para determinar si el derecho de propiedad de un bien surgió de cualquier actividad contraria al ordenamiento jurídico. Con base en estos motivos, el presidente de la República requiere a la Corte que declare la inconstitucionalidad de los artículos 17 y 26 por conexidad con el artículo 8 del Proyecto de Ley.

---

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 proceso de extinción de dominio.

<sup>30</sup> **Proyecto de Ley, 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 (sic).

<sup>31</sup> **Proyecto de Ley, 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 (...).

<sup>32</sup> **Proyecto de Ley, 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 (...).

<sup>33</sup> **Constitución, artículo 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.

**89.4. Jueces y juezas especializados:** El artículo 18<sup>34</sup> del Proyecto de Ley determina que la competencia judicial para la acción de extinción de dominio corresponde a las juezas y jueces penales especializados en el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado. Al respecto, el presidente de la República considera que se otorga competencia sobre un asunto civil a jueces penales, lo que vulnera el debido proceso en cuanto a la competencia por materia y el derecho al juez natural. Considera que incorporar elementos del proceso penal a una acción de naturaleza civil vulnera la garantía del juez competente pues otorga competencia a una autoridad judicial que no tiene competencia material. Por la razón descrita, el presidente afirma que la Corte debe declarar inconstitucionales por conexidad a los artículos 42, 43, 54, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 del Proyecto de Ley, que según el ejecutivo aplican a la sustanciación de una acción civil componentes que son propios del proceso penal.

**89.5. La acusación particular:** El presidente de la República asevera que el artículo 46<sup>35</sup> del Proyecto de Ley, al referirse a una figura denominada “*contestación de la acusación particular*”, mezcla figuras del derecho procesal civil y penal. Así, el presidente de la República cuestiona que, si la acusación particular es una figura bajo la cual una persona o el Estado solicita ser considerado víctima de un proceso penal y la acción de extinción de dominio no se refiere a delitos, no se entiende por qué la Procuraduría debe solicitar ser considerada 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 ser autor de un delito. En consecuencia, el presidente solicita que se declare inconstitucional el artículo 46 por ser conexo al artículo 8 del Proyecto de Ley.

**89.6. Prueba no solicitada oportunamente:** El artículo 47<sup>36</sup> del Proyecto de Ley incorpora la “*prueba no solicitada oportunamente*”, con un texto similar al

---

<sup>34</sup> **Proyecto de Ley, artículo 18.-** 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 componentes 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 del 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 de investigados.

<sup>35</sup> **Proyecto de Ley, 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.

<sup>36</sup> **Proyecto de Ley, artículo 47.- Prueba no ha solicitado 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.



contenido en el artículo 617 del COIP. El presidente de la República alega que esta incorporación vulnera el derecho a la defensa pues no explica de qué forma se puede controvertir esta prueba en igualdad de condiciones, al no establecer si la contraparte podrá conocer sobre la prueba o impugnarla. Además, el presidente de la República considera que la norma no otorga tiempo prudente para su revisión por parte del juez ni le aporta criterios para determinar cuándo corresponde admitir la prueba en esas condiciones. El presidente de la República requiere que el artículo 47 sea declarado inconstitucional por conexidad al artículo 8 del Proyecto de Ley.

**89.7. Enajenación anticipada de bienes objeto de medidas cautelares:** El artículo 34<sup>37</sup> del Proyecto de Ley permite que la Fiscalía y la Procuraduría soliciten medidas cautelares a los bienes investigados en el proceso de extinción de dominio. Por su parte, el artículo 37<sup>38</sup> del proyecto establece la posibilidad de enajenación anticipada de los bienes sobre los cuales pese la medida cautelar. El presidente argumenta que la enajenación anticipada es inconstitucional al no establecer el procedimiento para dicha enajenación y al permitir a la autoridad judicial, de modo discrecional y arbitrario, disponer la enajenación de los bienes sin que el propietario conozca siquiera cuáles son las reglas bajo las cuales se realizará esta enajenación. El presidente de la República afirma que la Corte debe declarar la inconstitucionalidad de los artículos 34 y 37 del Proyecto de Ley, por ser conexos al artículo 8; pero, además, sostiene que, al referirse también a medidas cautelares, se deben declarar por conexidad inconstitucionales los artículos 38, 39 y 40 del Proyecto de Ley.

### 3.3.3. Respuesta de la Asamblea Nacional

**90.** La Asamblea Nacional señala que el Proyecto de Ley se basa en la creación de una nueva categoría denominada derecho patrimonial, la que *“tiene como objeto o núcleo al derecho de dominio en su sentido amplio, siendo necesario desarrollar esta categoría a través de la legislación y la jurisprudencia”*. En esta línea, la Asamblea considera al derecho patrimonial una categoría jurídica que se eleva sobre el derecho civil y otros sectores del derecho positivo, y hasta que alcance su

---

Siempre y cuando se cumpla 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.

<sup>37</sup> **Proyecto de Ley, 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.

<sup>38</sup> **Proyecto de 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 estos corran riesgo de perecer, 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.

desarrollo normativo y jurisprudencial, debe aplicarse el principio de subsidiaridad incluyendo normas y procedimientos de otras leyes del derecho positivo que complementan las normas que específicamente ha establecido el legislador.

91. En línea con lo anterior, la Asamblea expresa que considera necesario que el Proyecto de Ley cuente con normas supletorias que permitan solventar situaciones no previstas en la misma y cuyos ámbitos sustantivo y adjetivo están claramente determinados. Por lo tanto, la Asamblea afirma que no se afecta la seguridad jurídica.
92. Adicionalmente, la Asamblea hace referencia a que en otros ordenamientos jurídicos con figuras de extinción de dominio se contempla la supletoriedad, haciendo referencia a la *Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita de la República* de El Salvador; la *Ley Nacional de Extinción de Dominio* de México y el *Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio* del Perú.
93. Respecto a las supuestas consecuencias derivadas de la incompatibilidad entre la normativa sustantiva civil y la normativa procesal penal alegada por el presidente de la República, la Asamblea se pronuncia sobre lo siguiente:
- 93.1. Procuraduría General del Estado:** Respecto al rol asignado a la Procuraduría como sujeto procesal, la Asamblea Nacional sostiene que se adoptaron estas normas con base en diferentes criterios de autoridades nacionales y del Procurador General del Estado, máximo representante de la Institución<sup>39</sup>. La Asamblea añade que en la legislación argentina la Procuraduría es parte del proceso de extinción de dominio.
- 93.2. Acusación particular:** El legislativo señala que se tomó en consideración las funciones de representación judicial y patrocinio del Estado que corresponden a la Procuraduría en virtud del artículo 237 de la Constitución. Respecto a este elemento, la Asamblea hace referencia al pronunciamiento del Procurador General del Estado, quien expresó que “*cuando se trate de defensa del interés público, deberá considerarse como sujeto procesal también a la Procuraduría General del Estado*”.

---

<sup>39</sup> La Asamblea hace referencia a los siguientes criterios: “*La Presidenta de la Corte Nacional de Justicia, en la Sesión No. 063 de fecha 14 de octubre de 2020 (...) manifestó: ‘Se sugiere determinar que la Procuraduría General del Estado sea un sujeto procesal, pues el Estado a más de víctima, eventualmente asumirá los bienes materia de los procesos’.* - Por otra parte, (...) el Dr. Iñigo Salvador Crespo, Procurador General del Estado, (...) en el último inciso del punto número 3.14, hace referencia al artículo de los sujetos procesales estableciendo que: ‘Además, en este artículo, cuando se trate de defensa del interés público, deberá considerarse como sujeto procesal también a la Procuraduría General del Estado’”.

**93.3. Juezas y jueces especializados:** Respecto de este punto, la Asamblea argumenta que se otorgó la competencia a los jueces especializados en el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción con base en los pronunciamientos de la presidenta de la Corte Nacional de Justicia y de la presidenta del Consejo de la Judicatura<sup>40</sup>.

### 3.3.4. Consideraciones de la Corte

**94.** El presidente de la República presenta la objeción de inconstitucionalidad exclusivamente respecto del artículo 8, que regula la supletoriedad a aplicarse dentro de la acción de extinción de dominio, y pretende que, por conexidad con esta norma, la Corte se pronuncie y declare la inconstitucionalidad de los artículos 13, 16, 17, 18, 21, 26, 34, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 54 del Proyecto de Ley.

**95.** Como ya se mencionó en la sección 2 *supra*, esta forma de proceder del presidente resulta por lo menos irregular y afecta el alcance de la competencia que tiene la Corte para pronunciarse respecto a las objeciones presidenciales por razones de constitucionalidad. La competencia de esta Corte para declarar la inconstitucionalidad por conexidad constituye una excepción al principio de inicio de parte<sup>41</sup> y, como tal, debe aplicarse estrictamente cuando se configure la unidad normativa entre dos disposiciones legales, es decir, cuando entre dos normas exista una conexión tan estrecha y esencial, ya sea por redundancia, vinculación sistemática o causalidad<sup>42</sup>, que haga imperante expandir la competencia de la Corte a normas no objetadas para que el fallo pueda producir efectos jurídicos.

**96.** Pretender que a partir de la objeción a un solo artículo del Proyecto de Ley la Corte se pronuncie por conexidad respecto de otros 23 artículos que no han sido objetados y declare su inconstitucionalidad riñe con la excepcionalidad de este principio y exige que la Corte examine cautelosamente su competencia. En consecuencia, la Corte analizará en primer lugar la compatibilidad de este artículo con las normas constitucionales, con independencia de las demás disposiciones impugnadas por la

---

<sup>40</sup> La Asamblea hace referencia al pronunciamiento realizado por la anterior presidenta de la Corte Nacional de Justicia, Paulina Aguirre, en su comparecencia a la sesión No. 063 de la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social, en la que manifestó lo siguiente: *“En el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial se crean Juezas y Jueces especializados para el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado. Por lo tanto, la competencia para el conocimiento de las causas de extinción de dominio debería recaer en estos mismos jueces y para apelación las Salas Especializadas de la Corte Provincial, creadas en el proyecto de COFJ, pues el conocimiento de estos casos trata sobre la misma materia que conocen los jueces especializados en mención.”*

<sup>41</sup> **LOGJCC, Artículo 4.-** Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (...) 4. Inicio por demanda de parte.- Salvo norma expresa en contrario, los procesos se inician por demanda de parte.

<sup>42</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-19-OP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 54.

alegada conexidad. Si la Corte identifica que el artículo 8 es incompatible con la Constitución, procederá a analizar si existe unidad normativa entre este artículo y cada uno de los demás artículos identificados como conexos por el presidente de la República. De no verificarse lo mencionado, la Corte no tendrá competencia para emitir pronunciamiento alguno respecto a los artículos 13, 16, 17, 18, 21, 26, 34, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 54 del Proyecto de Ley.

97. Según el presidente de la República, la supletoriedad establecida en el artículo 8 del Proyecto de Ley, esto es, la supletoriedad sustantiva del Código Civil y adjetiva del COIP, es inconstitucional porque estos códigos regulan materias incompatibles entre sí e incompatibles con la acción de extinción de dominio.
98. Por su parte, la Asamblea considera que era necesario que el Proyecto de Ley cuente con normas supletorias que permitan solventar situaciones no previstas en la misma y cuyos ámbitos sustantivo y adjetivo están claramente determinados. La legislatura explica que mediante el Proyecto de Ley ha decidido, sobre la base de sus atribuciones constitucionales, crear una nueva categoría jurídica denominada “*derecho patrimonial*”, la que “*tiene como objeto o núcleo al derecho de dominio en su sentido amplio, siendo necesario desarrollar esta categoría a través de la legislación y la jurisprudencia*”. Según la Asamblea, esta nueva categoría jurídica se eleva sobre el derecho civil y otros sectores del derecho positivo y, hasta que alcance su desarrollo normativo y jurisprudencial, debe aplicarse el principio de subsidiaridad incluyendo normas y procedimientos de otras leyes del derecho positivo que complementan las normas que específicamente ha establecido el legislador.
99. La Corte considera pertinente recordar en este punto que el legislativo, junto al ejecutivo como colegislador, es primordialmente el llamado a desarrollar el sistema jurídico ecuatoriano y tiene plena potestad para decidir dar nacimiento a una nueva acción judicial o incluso nuevas categorías jurídicas si así lo considera necesario. En el mismo sentido, la Asamblea tiene la potestad de atribuir competencias a distintas autoridades a través de la ley, sin necesidad de que tales competencias estén expresamente establecidas en el texto constitucional, siempre y cuando se trate de competencias compatibles con las funciones generales definidas constitucionalmente.
100. En tal sentido, la configuración de la estructura y demás elementos de la acción de dominio se encuentra, en principio, en el campo de las atribuciones propias del órgano legislativo, siempre que respete los derechos y garantías de las personas y los demás límites constitucionales. Como ha establecido esta Corte, “*aspectos procesales puntuales en las etapas procedimentales de una acción judicial pertenecen a la libre configuración legislativa*”<sup>43</sup>. Por efecto de la libre

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*, párr. 251.

configuración legislativa, la Asamblea puede regular las relaciones y situaciones jurídicas que no involucren el orden fundamental, teniendo inclusive facultades discrecionales en los aspectos en los cuales no exista expresamente una orden o prohibición en contrario de la Norma Suprema, sino que en su lugar le permita establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos legales<sup>44</sup>.

- 101.** De ahí que no le corresponde a esta Corte pronunciarse respecto a la conveniencia o no de establecer una nueva acción y su configuración compete, en principio, a los órganos políticos del Estado. Dentro de la configuración de esta acción, se incluye la libertad del legislador de establecer la supletoriedad de uno o más cuerpos normativos distintos, según lo considere pertinente. La supletoriedad es un mecanismo de integración de la ley por medio del cual se suplen las lagunas presentes en una normativa específica, mediante la remisión a otra ley, para incorporar a la primera las reglas contenidas en la segunda, siempre que estas últimas resulten compatibles con la naturaleza de la norma suplida. Por lo que, en sí misma, la supletoriedad no afecta o genera contradicciones con las instituciones contenidas en la normativa principal.
- 102.** Aunque resulte llamativo que la Asamblea haya optado por establecer una supletoriedad mixta para esta acción, combinando la supletoriedad del Código Civil en aspectos sustantivos con la del COIP para aspectos adjetivos, la Corte no advierte que esto constituya en sí mismo razón suficiente para considerar que el artículo 8 sea inconstitucional.
- 103.** La Corte subraya que el legislador puede optar por innovar en el sistema jurídico y para ello puede establecer regímenes particulares que tomen elementos de otros códigos. En consecuencia, la supletoriedad mixta, considerada de forma abstracta, no genera vicios de inconstitucionalidad. Si bien la aplicación de esta supletoriedad mixta podría generar contradicciones, dificultades prácticas o incluso afectaciones a los derechos de las personas, estos potenciales problemas escapan del ámbito de análisis que debe y puede realizar la Corte en el contexto del control abstracto y previo de constitucionalidad.
- 104.** En cuanto al argumento del presidente de la República relativo a que en el Código Civil y en el COIP se regulan materias distintas a las del Proyecto de Ley y, por ende, incompatibles con este, a juicio de esta Corte resulta lógico que un cuerpo normativo que establezca la supletoriedad de otro, lo haga respecto de normas que son distintas de las reguladas en el cuerpo que establece la supletoriedad. Así, por ejemplo, aunque el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) señala expresamente que no regula el proceso penal, el COIP señala que, en lo no previsto, se aplica supletoriamente lo establecido en el COGEP. Bajo la lógica propuesta por el presidente, esta norma y todas las disposiciones similares en el ordenamiento

---

<sup>44</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 3-19-DOP-CC (caso 2-19-OP) de 14 de marzo de 2019, párr. 24; y, Sentencia No. 54-16-IN/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 14.

jurídico adolecerían de la misma contradicción y también resultarían inconstitucionales, razonamiento que esta Corte no puede aceptar.

- 105.** Ahora bien, la Corte también debe ser enfática al señalar que la supletoriedad del COIP se refiere exclusivamente al ámbito adjetivo y bajo ningún concepto podrá ser justificación para la violación de las garantías del debido proceso, para la desnaturalización del proceso de extinción de dominio –de uno patrimonial a uno de carácter penal- y, menos aún, para la aplicación de sanciones penales o medidas cautelares penales no previstas en el Proyecto de Ley.
- 106.** A la luz de lo anterior, la Corte Constitucional determina que no es procedente la objeción presidencial respecto del artículo 8 del Proyecto de Ley, en los términos planteados por el ejecutivo.
- 107.** Dado que la Corte no ha declarado inconstitucional el artículo 8 del Proyecto de Ley, no se justifica que analice la alegada unidad normativa con las demás disposiciones del Proyecto de Ley referidas por el presidente de la República, ni le corresponde pronunciarse sobre las alegaciones respecto de su supuesta inconstitucionalidad<sup>45</sup>. La Corte recuerda una vez más que su competencia se limita a las disposiciones objetadas por el ejecutivo, por lo que, si el presidente de la República consideraba inconstitucionales estos artículos, debió haberlos objetado expresamente.

### **3.4. Objeción a los artículos 71 y 72 del Proyecto de Ley, fondo especial de extinción de dominio y destino de los recursos**

- 108.** La Corte Constitucional abordará en conjunto las objeciones presidenciales presentadas en contra de los artículos 71 y 72 del Proyecto de Ley puesto que su contenido es interdependiente y el fundamento de la objeción es el mismo.

#### **3.4.1. Contenido de las normas objetadas**

*Proyecto de 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 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.*

---

<sup>45</sup> En esta misma línea, en el dictamen No. 4-19-OP/19, la Corte señaló que al no haberse establecido en dicho caso la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria objetada, menos todavía podía declararse en virtud de la unidad normativa, la inconstitucionalidad de alguna otra disposición del Proyecto de Ley Reformatoria al COIP. *Vid.* Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 4-19-OP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 54.



*Proyecto de Ley, 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 encargados de la ejecución de esta ley.*

### **3.4.2. Fundamentos de la objeción**

109. Según el presidente de la República, los artículos 71 y 72 del Proyecto de Ley establecen preasignaciones presupuestarias por lo que vulneran el artículo 298 de la Constitución, que prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.

### **3.4.3. Respuesta de la Asamblea Nacional**

110. La Asamblea Nacional argumenta que el artículo 72 del Proyecto de Ley dispone que el destino de los recursos de dicho Fondo serán programas de desarrollo infantil integral con énfasis en primera infancia y erradicación de trabajo infantil, y que ambos temas están contemplados dentro de los sectores de salud y educación.
111. Por otra parte, la Asamblea Nacional hace referencia a que dentro de las “*Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador*” presentadas el 29 de septiembre de 2017, el Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado que “*asigne recursos para los derechos de todos los niños, incluida la eliminación de la pobreza multidimensional en la primera infancia y de la malnutrición infantil, la protección integral de los niños y las medidas destinadas a afrontar la violencia contra estos*”.
112. Para finalizar, la Asamblea argumenta que ya existen fondos similares en el ordenamiento jurídico, para lo cual hace referencia al Fondo Nacional para la Prevención Integral de Drogas creado a través de la Ley Orgánica contra el Consumo y Microtráfico, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 266 de 13 de agosto de 2020.

### **3.4.4. Consideraciones de la Corte**

113. En lo que concierne a las objeciones a los artículos 71 y 72, le corresponde a la Corte determinar si la creación del Fondo Especial de Extinción de Dominio (en adelante, “el Fondo”) y el destino que se dará a los recursos que lo componen (70% para desarrollo integral infantil y 30% para capacitación del personal encargado de la ejecución del Proyecto de Ley), constituyen una preasignación presupuestaria en los términos prohibidos por el artículo 298 de la Constitución.

114. El artículo 298 de la Constitución señala lo siguiente:

*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 añadido).*

115. El artículo 298 de la Constitución ordena reservar un porcentaje de los ingresos del Estado para los gobiernos autónomos descentralizados, para los sectores de salud, educación y educación superior; y para la investigación, ciencia, tecnología e innovación. En este sentido, el texto constitucional fija los únicos sectores para los que se puede reservar una parte o porcentaje de los ingresos del Estado, pero no determina ese porcentaje. Al contrario, el artículo 298 de la Constitución señala que las preasignaciones se establecerán “en los términos previstos en la ley”. Es decir, el legislativo está constitucionalmente autorizado a desarrollar las preasignaciones establecidas en el artículo 298 y fijar los porcentajes de cada preasignación, el origen de los ingresos que serán destinados, el mecanismo específico de asignación y demás aspectos necesarios para concretizar la obligación constitucional.

116. De hecho, dado el carácter abstracto de la norma constitucional que establece las preasignaciones, estas necesariamente requieren de una ley que las materialice en valores concretos que luego puedan reflejarse en el Presupuesto General del Estado elaborado cada año. Así, por ejemplo, es a través de la ley que se fijan los porcentajes y valores correspondientes a las preasignaciones relativas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)<sup>46</sup> y a la educación superior<sup>47</sup>. En el caso de los sectores de salud y educación, actualmente no existen leyes que desarrollen la obligación constitucional del artículo 298 de la Constitución y establezcan la forma en que se concretarán sus preasignaciones. Como consecuencia, se observa que el anexo de preasignaciones presupuestarias de la

---

<sup>46</sup> Actualmente las preasignaciones a los GADs se conforman por lo siguiente: el 21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes (establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD); el 96% del impuesto de USD 2 por barril de petróleo producido en la Región Amazónica a favor de los GADs de dicha Región (establecido en la Ley para Planificación de la Circunscripción Territorial Amazónica); el 5% de facturación por la venta de energía eléctrica (Ley No. 47, Asignaciones para Provincias por Venta de Energía); los ingresos de Descentralización Tránsito y Transporte Terrestre para GADs Municipales que asuman la competencia; los ingresos por el ejercicio de la competencia de Riego y Drenaje en los GADs Provinciales; y, los ingresos de los GADs Metropolitanos y Municipales por el ejercicio de la competencia para preservar el patrimonio arquitectónico y cultural.

<sup>47</sup> En el caso de la educación superior, existen las siguientes preasignaciones: el 11% del Impuesto a la Renta (establecido en la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria); el 10% del Impuesto al Valor Agregado (Ley del FOPEDEUPO); y, el 0,5% del IVA Universidad Agraria (Ley de la Universidad Agraria del Ecuador).

proforma presupuestaria correspondiente al año 2020<sup>48</sup> únicamente contempla, como preasignaciones para estos sectores, el incremento del 0.5% del PIB anual establecido en la Constitución a través de las disposiciones transitorias décimo octava para educación<sup>49</sup> y vigésimo segunda para salud<sup>50</sup>.

117. En línea con lo expuesto, la prohibición de crear otras preasignaciones presupuestarias se debe leer en conjunto con el resto del contenido del artículo 298 de la Constitución. Por un lado, el legislador está prohibido de crear preasignaciones distintas a las de salud, educación, educación superior e investigación, ciencia, tecnología e innovación; y, por otro lado, está obligado a desarrollar la forma en que se concretarán las preasignaciones establecidas constitucionalmente. Del análisis precedente se desprende que el legislador sí puede fijar en la ley el destino de un porcentaje de los recursos del Presupuesto General del Estado, siempre que se destinen exclusivamente a cubrir y concretizar las preasignaciones constitucionales del artículo 298 de la Constitución. Para ello, el legislativo puede establecer una o múltiples fuentes de ingresos y recurrir al mecanismo que considere apropiado.
118. Aclarado lo anterior, corresponde analizar la naturaleza específica del Fondo creado a través de los artículos 71 y 72 del Proyecto de Ley. Estos artículos indican que el Fondo será administrado por el director del Servicio de Administración de Bienes o Activos Especiales y estará sujeto a los lineamientos, control y supervisión del Directorio. El Fondo se compondrá de la monetización de los bienes constituidos como activos especiales y que cuenten con sentencia ejecutoriada de extinción de dominio a favor del Estado. Los recursos del Fondo se destinarán en un 70% para desarrollo integral infantil y en un 30% para capacitación del personal encargado de la ejecución del Proyecto de Ley. Además, el Proyecto de Ley objetado señala que estos recursos no se pueden considerar una preasignación presupuestaria, ni se contabilizan entre los recursos que ordena la Constitución para los sectores de salud y educación<sup>51</sup>.
119. El artículo 292 de la Constitución prescribe que el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del

---

<sup>48</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, proforma presupuestaria 2020, anexo 1, preasignaciones presupuestarias. Obtenido de: <https://www.finanzas.gob.ec/pro-forma-presupuestaria-2020/>.

<sup>49</sup> **Constitución.- Disposición Transitoria Decimioctava.-** El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto.

<sup>50</sup> **Constitución.- Disposición Transitoria Vigésimosegunda.-** El Presupuesto General del Estado destinado al financiamiento del sistema nacional de salud, se incrementará cada año en un porcentaje no inferior al cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto, hasta alcanzar al menos el cuatro por ciento.

<sup>51</sup> Dado que en el derecho las cosas son por su esencia y no por su nombre, demás esta decir que el hecho de que el artículo 72 afirme que estos recursos no se pueden considerar asignación presupuestaria es completamente irrelevante para la determinación que la Corte debe hacer al respecto.

Estado y está basado en la universalidad de ingresos. Por ello, señala que el presupuesto *“incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados”* (énfasis añadido). De este artículo se desprende que los ingresos que reciba el Estado por concepto de monetización de los bienes que cuentan con sentencia ejecutoriada que declara la extinción de dominio a su favor, son ingresos que deben formar parte del Presupuesto General del Estado. Por efecto de la universalidad de los ingresos establecida en el artículo 292 de la Constitución, el legislativo está vedado de excluir del Presupuesto General del Estado a los recursos que recupere por efecto de la aplicación del Proyecto de Ley. Por ende, establecer legalmente un destino específico para estos ingresos, constituye una preasignación presupuestaria. Sostener lo contrario equivaldría a darle carta blanca al legislativo para que mediante figuras como el Fondo pueda burlar la prohibición establecida en el artículo 298 de la Constitución y reservar fondos del Estado a fines distintos de los permitidos por la norma constitucional.

120. Al concluir que se trata de una preasignación presupuestaria, siguen dos consecuencias inmediatas. En primer lugar, la frase *“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”* del artículo 72 del Proyecto de Ley es inconstitucional por contradecir los artículos 292 y 298 de la Constitución. En segundo lugar, para que el Fondo sea constitucional, la totalidad de sus recursos deben ser destinados a los únicos fines permitidos por el artículo 298 de la Constitución. Por ende, es inconstitucional la sección del artículo 72 que ordena destinar el 30% de los ingresos del fondo *“a la capacitación del personal y el fortalecimiento de las instituciones encargados de la ejecución de esta ley”*, por más loable que pueda resultar este fin.
121. Como ha quedado claro en el presente análisis, la Asamblea tiene amplia libertad para elegir a través de qué mecanismos desea concretizar las preasignaciones constitucionales establecidas en el artículo 298 de la Constitución, por lo que la creación del Fondo como tal no es inconstitucional. En consecuencia, la objeción presidencial al artículo 71 del Proyecto de Ley es improcedente.
122. En el caso del artículo 72, para que esta norma sea constitucional, la totalidad de sus recursos deberá ser destinada exclusivamente a los sectores listados en el artículo 298 de la Constitución, por lo que destinarlos al desarrollo infantil integral enfocado en primera infancia resulta coherente con el texto constitucional, al poder reputarse como parte de los sectores de salud y educación. No así el destinar el 30% de los recursos del fondo a la capacitación y fortalecimiento institucional relacionado a la acción de extinción de dominio, pues este fin no tiene relación alguna con los sectores establecidos en el artículo 298 de la Constitución.
123. En definitiva, procede parcialmente la objeción presidencial contra el artículo 72, en lo relativo a las frases: *“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”; y, “El treinta (30) por ciento restante se destinará a la capacitación del personal y el fortalecimiento de las instituciones encargados de la ejecución de esta ley”. La Asamblea deberá hacer las modificaciones que considere pertinentes para adecuar estos artículos a lo expresado en este Dictamen.*

**124.** Finalmente, la Corte reitera que en el presente Dictamen no se ha emitido pronunciamiento alguno respecto de la constitucionalidad de los artículos 13, 14, 16, 18, 21, 26, 34, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 ni de la disposición reformativa tercera del Proyecto de Ley, en cuanto no se ha verificado la existencia de unidad normativa entre estos y los artículos objetados expresamente. Respecto de los artículos del Proyecto de Ley sobre los cuales la Corte no se pronunció, así como respecto de aquellos artículos que sean modificados por la Asamblea Nacional en función del presente Dictamen, no se generan los efectos señalados en el artículo 132 numeral 1 de la LOGJCC.

#### **4. Decisión**

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

1. Declarar procedente la objeción de inconstitucionalidad al carácter imprescriptible de la acción de extinción de dominio fijado en el artículo 4 del Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio. Por conexidad, la Corte declara la inconstitucionalidad de los artículos 7 literal a), 14 literales c) y d) y 19 literal a) del Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio.
2. Declarar improcedente la objeción de inconstitucionalidad al artículo 8 del Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio, en los términos en que está formulado. Esta disposición será promulgada y publicada junto con la totalidad del Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio, con arreglo al artículo 139 de la Constitución.
3. Declarar improcedente la objeción de inconstitucionalidad del artículo 71 del Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio, en los términos en que está formulado. Esta disposición será promulgada y publicada junto con la totalidad del Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio, con arreglo al artículo 139 de la Constitución.
4. Declarar parcialmente procedente la objeción de inconstitucionalidad del artículo 72 del Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio respecto de la frase:

*...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 encargados de la ejecución de esta ley.*

5. La Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias exclusivamente dirigidas a eliminar las inconstitucionalidades determinadas en el presente Dictamen, luego de lo cual el proyecto deberá pasar a la sanción del presidente de la República, conforme al artículo 139 de la Constitución.
6. Por segunda ocasión, la Corte recuerda al presidente de la República la necesidad de observar los límites que para la Corte Constitucional supone el trámite de objeción de inconstitucionalidad; y, le exhorta a que, en el futuro, proceda a objetar expresamente todas las disposiciones que considere inconstitucionales en los proyectos de ley que le sean enviados por la Asamblea Nacional.

**126.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 17 de marzo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**



**DICTAMEN No. 1-21-OP/21**

**VOTO CONCURENTE**

**Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**

1. En el voto de mayoría dentro del Dictamen 1-21-OP/21, se resolvió la objeción parcial por razones de inconstitucionalidad presentada por el Presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, respecto de los artículos 4, 8, 71 y 72 del *“Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de Dominio”*; en donde la Corte se pronunció sobre la pretensión de inconstitucionalidad por conexidad de los artículos 7, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 26, 34, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 y disposición reformativa tercera de dicho proyecto; declaró parcialmente procedentes las objeciones presentadas en contra de los artículos 4 y 72; e, improcedentes aquellas presentadas respecto de los artículos 8 y 71 del Proyecto de Ley; y en atención a lo solicitado por el Presidente, la Corte declaró por conexidad la inconstitucionalidad de los artículos 7 literal a), 14 literales c) y d) y 19 literal a) del Proyecto de Ley.
2. Si bien nos encontramos de acuerdo con la decisión del voto de mayoría, así como con el análisis efectuado, el punto de divergencia del presente voto se circunscribe al ítem *“3.4 Objeción a los artículos 71 y 72 del Proyecto de Ley, fondo especial de extinción de dominio y destino de los recursos”*, concretamente a los párrafos 112 y 119 del Dictamen, en los que se hace referencia a la naturaleza del Fondo Especial de Extinción de Dominio.
3. En el párrafo 112, el Dictamen señala en lo pertinente: *“(...) le corresponde a la Corte determinar si la creación del Fondo Especial de Extinción de Dominio (en adelante, “el Fondo”) y el destino que se dará a los recursos que lo componen (70% para desarrollo integral infantil y 30% para capacitación del personal encargado de la ejecución del Proyecto de Ley), constituyen una preasignación presupuestaria en los términos prohibidos por el artículo 298 de la Constitución”*. (Las subrayas no corresponden al texto original).
4. Tomando en cuenta que el artículo 292 de la Constitución de la República establece el principio de universalidad, por el cual todos los ingresos y egresos del sector público conforman el Presupuesto General del Estado, consideramos que el Dictamen no es preciso al analizar a la constitución del Fondo como una preasignación, pues claramente son dos cuestiones presupuestarias totalmente diferentes.
5. Así, una preasignación presupuestaria reviste, por sobre todo, el destino de los recursos estatales, mas no su obtención. Recuérdese que se consideran como recursos públicos aquellos que por cualquier concepto obtengan, recauden o reciban

las entidades y organismos que conforman el presupuesto general del Estado<sup>1</sup>. De tal modo, no existe ninguna prohibición constitucional relacionada a los mecanismos de obtención de recursos estatales, con lo cual, no hay restricción para la instauración de un Fondo mediante legislación, pues se entiende *a priori* que lo que este recaude es parte del presupuesto general del Estado, así como la recaudación tributaria en general y todo lo que ingrese a las arcas estatales.

6. En ese orden de ideas, no podemos coincidir con el razonamiento expresado en el párrafo 119 del Dictamen: “(...) *para que el Fondo sea constitucional, la totalidad de sus recursos deben ser destinados a los únicos fines permitidos por el artículo 298 de la Constitución.*”; toda vez que el Estado puede obtener ingresos de varias maneras, sin que sea un requisito *sine qua non* el que se especifique el destino de los mismos, pues se sobrentiende que son parte del presupuesto general del Estado; y será el ente rector de las finanzas públicas el que determine el destino de los mismos al momento de definir y ejecutar el presupuesto de cada ejercicio fiscal.
7. En función de lo anotado, este voto considera que si bien el legislador no podía establecer el destino de recursos públicos a finalidades diferentes al artículo 298 de la Constitución, tal impedimento no condiciona de ninguna manera la creación de Fondos mediante ley como una fuente de ingresos estatales que obligatoriamente deban estar destinados en la misma norma a los supuestos del artículo precitado; pues todo ingreso (incluso los impuestos) deberían tener tal requerimiento, y ello dificultaría el debido acopio de recursos que requiere el Estado para hacer frente a otras necesidades públicas diferentes a las precauteladas en la norma tantas veces referida.

Dra. Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Dr. Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en la causa 1-21-OP, fue presentado en Secretaría General el 23 de marzo de 2021, mediante correo electrónico a las 18:27; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen.- Lo certifico.

Dra. Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

---

<sup>1</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Artículo 99.