

INDICADOR DE RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

 | **DERECHOS Y JUSTICIA**
O B S E R V A T O R I O

ACTÚA

INDICADOR DE RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

Créditos:

José Andrés Murgueytio Jara

Diseño:

Bernardo Sosa Salvador

Todos los derechos reservados:

Observatorio de Derechos y Justicia (ODJ)

ELABORADO EN LA CIUDAD DE QUITO, ECUADOR

El presente material ha sido elaborado por el Observatorio de Derechos y Justicia, y publicado en abril de 2021. Se autoriza su libre distribución o su reproducción total o parcial en tanto se reconozca a ODJ como la fuente del documento.

www.odjec.org

info@odjec.org

REDES SOCIALES

Observatorio de Derechos y Justicia (ODJ)

Página web: www.odjec.org

Twitter: @ODJEcuador

Instagram: @odjecuador

LinkedIn: Observatorio de Derechos y Justicia

INDICADOR DE RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

Cuando se habla de recuperación de activos, se hace referencia al conjunto de acciones, dirigidas por uno o varios organismos de uno o más Estados, destinadas a la repatriación de bienes directa o indirectamente procedentes de prácticas de corrupción y que, en gran parte de las ocasiones, se esconden en jurisdicciones extranjeras¹. Por lo general, el proceso implica el intercambio constante de información y la ejecución de labores conjuntas entre país requirente (que busca un activo) y otro requerido (donde se encuentra el activo), con miras a la pronta recuperación del activo en cuestión.

En contexto, según estimaciones del Foro Económico Mundial los costos globales de la corrupción alcanzan los \$2,6 trillones de dólares por año², monto con el cual se podría ejecutar un sinnúmero de programas o proyectos de desarrollo en varios países del mundo, sobre todo en aquellos que registran menores índices de desarrollo humano. Sin embargo, más preocupante aún es el hecho de que cada año los países en vías desarrollo pierden entre \$20.000 y \$40.000 millones de dólares debido a las diversas manifestaciones de corrupción³.

Debido a este particular, en los últimos años se ha profundizado el debate en torno a la necesidad de recuperar de manera urgente, todos o al menos la mayor parte, de los activos obtenidos a través de prácticas poco transparentes e ilegales; todo esto, con miras garantizar la capacidad de respuesta económica de los Estados para responder a las demandas y/o necesidades de quienes se encuentran bajo su jurisdicción. Ejemplos de esto es la inclusión de disposiciones relativas a la recuperación de activos en la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC).

En el presente informe se expondrán algunas de las medidas adoptadas por el Estado ecuatoriano de cara a la recuperación de activos obtenidos a través de la corrupción. Así también, se expondrán cifras relativas a los montos aproximados que el Estado podría recuperar, con la venta de bienes incautados.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

I. MECANISMOS PARA LA RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

Luego de un proceso de investigación que, en su mayoría, consistió en la revisión de la información disponible en los canales oficiales de varias entidades públicas, debido a la falta de respuesta a solicitudes de acceso a la información pública, el Observatorio de Derechos y Justicia ha identificado las siguientes iniciativas, mecanismos o leyes destinadas a la recuperación de activos.

1. Protocolo de recuperación de activos.

Los protocolos de recuperación de activos son herramientas destinadas a guiar el trabajo de las instituciones que participan del proceso de repatriar o recuperar los bienes, dineros, haberes u otro tipo de bien del Estado sustraído. En otras palabras, son guías para el proceso de recuperación de activos que buscan uniformizar las prácticas de un país en la materia y así garantizar mejores resultados.

¹ Civil Forum for Asset Recovery (CIFAR). ¿Qué es la recuperación de activos y por qué debería importarte? <https://cifar.eu/que-es-la-recuperacion-de-activos-y-por-que-deberia-importarte/>

² Naciones Unidas. 9 de diciembre de 2018. The costs of corruption: values, economic development under assault, trillions lost, says Guterres. <https://news.un.org/en/story/2018/12/1027971>

³ Civil Forum for Asset Recovery (CIFAR). ¿Qué es la recuperación de activos y por qué debería importarte? <https://cifar.eu/que-es-la-recuperacion-de-activos-y-por-que-deberia-importarte/>

En 2018, la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) de Ecuador propuso un Protocolo para la Recuperación de Activos Producto de la Corrupción⁴ que, según la información pública de la institución, se aplica desde el mes de julio de dicho año, a pesar de que no existe información consistente al respecto. Sin embargo, ODJ tiene constancia de que en el mismo mes de julio de dicho año, se realizó una reunión para coordinar el diseño de esta herramienta, donde participaron las autoridades del Consejo de la Judicatura, la Corte Nacional de Justicia, la Fiscalía General del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Presidente de la República, el Servicio de Rentas Internas y la Unidad de Análisis Financiero y Económico⁵.

2. Grupo de Enlaces Interinstitucionales para la Recuperación de Activos (GEIRA)

El 27 de septiembre de 2015, las autoridades de ocho instituciones públicas se reunieron para la firma de un Convenio encaminado a la conformación de un grupo de enlaces interinstitucionales para la recuperación de activos⁶. Concretamente, las entidades involucradas son:

- Procuraduría General del Estado;
- Corte Nacional de Justicia;
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social;
- Servicio de Rentas Internas;
- Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público;
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana;
- Secretaría Anticorrupción de la Presidencia de la República;
- Unidad de Análisis Financiero y Económico; y,
- Centro de Inteligencia Estratégica.

En términos generales, este mecanismo busca coordinar, proponer y fortalecer políticas, acciones y estrategias para la ubicación y recuperación de activos fruto de actividades ilícitas. Hasta la fecha de actualización del presente informe, julio de 2021, el Observatorio no ha identificado acciones concretas que se hayan ejecutado por las entidades firmantes, a partir de la suscripción del instrumento.

3. Extinción de dominio.

La extinción de dominio es un mecanismo usado por los Estados para recuperar bienes de origen ilícito o aquellos usados para delinquir. La recuperación de estos bienes se efectúa a través de la vía judicial, donde se declara que una o varias personas pierden el derecho de propiedad sobre ciertos objetos y se la transmite al Estado. Este último, siendo propietario de los bienes, podrá realizar cualquier actividad financiera con el fin de reparar el daño económico ocasionado.

⁴ Unidad de Análisis Financiero y Económico. Protocolo de Recuperación de Activos se aplica desde julio 2018. <https://www.uafe.gob.ec/protocolo-de-recuperacion-de-activos-se-aplica-desde-julio-de-2018/>

⁵ Consejo de la Judicatura. Consejo de la Judicatura participa en elaboración del Protocolo para la Recuperación de Activos Producto de la Corrupción. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/saladeprensa/noticias/item/6798-consejo-de-la-judicatura-participa-en-elaboraci%C3%B3n-del-protocolo-para-la-recuperaci%C3%B3n-de-activos-producto-de-la-corrupci%C3%B3n.html>

⁶ Procuraduría General del Estado. 27 de septiembre de 2015. El Procurador firmó un Convenio para la conformación del grupo de enlaces interinstitucionales para la recuperación de activos (GEIRA). <http://www.pge.gob.ec/index.php/2014-10-01-02-32-39/boletines2/item/1196-el-procurador-firmo-un-convenio-para-la-conformacion-del-grupo-de-enlaces-interinstitucionales-para-la-recuperacion-de-activos-geira>

En el Ecuador, hasta el 19 de enero de 2021, no existían normas que viabilizaran este proceso, sin embargo, esto cambió luego de que la Asamblea Nacional del Ecuador aprobara en segundo debate el Proyecto de Ley de Extinción de Dominio, que termina el proceso para que el Estado pueda adquirir la titularidad de todo bien con un origen ilícito o injustificado.

En particular, esta propuesta sufrió varios traspies desde los inicios de su debate en el legislativo, en tanto varios sectores sociales, la academia y el propio sector empresarial, criticaron continuamente el hecho de que la norma como tal no podía contradecir mandatos constitucionales vigentes y, por sobre todas las cosas, crear inseguridad jurídica en el país.

A pesar de los cuestionamientos, la norma fue aprobada por la Asamblea, no obstante, posteriormente fue objetada parcialmente por el presidente Lenín Moreno y, además, declarada parcialmente inconstitucional por parte de la Corte Constitucional del Ecuador. Frente a este contexto, el legislativo tuvo que realizar varios cambios a la ley con miras a que sus disposiciones no contradigan la Constitución.

En definitiva, la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, con sus respectivas modificaciones, fue publicada en el Registro Oficial Quinto Suplemento N°452 del 14 de mayo de 2021; a continuación se hace una breve explicación de las implicaciones de la norma:

a. Condiciones de la extinción de dominio:

Las condiciones para la ejecución de la práctica, según la normativa legal vigente, son las siguientes:

- Existencia de bien/bienes presuntamente de origen ilícito o injustificado o de destino ilícito.
- Existencia de una actividad ilícita.
- Nexos causales entre los bienes presuntamente ilícitos y la actividad ilícita.
- Conocimiento, por parte del titular del bien, del origen ilícito o injustificado, o destino ilícito de este.

b. Bienes objeto de la extinción de dominio:

La Ley Orgánica de Extinción de Dominio establece como bienes susceptibles de la extinción de dominio a los siguientes:

- Bienes susceptibles de valoración económica.
- Bienes muebles e inmuebles.
- Parte integrantes, accesorias, frutos y productos de dichos bienes.
- Dinero, activos de cualquier tipo, corporales o incorporales sujetos a registro o no.
- Acciones, títulos, valores, derechos fiduciarios y cuentas del sistema financiero.
- Bienes sobre los que puede recaer un derecho de contenido patrimonial.

c. Bienes sobre los cuales procede la extinción de dominio:

Según el artículo 19 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio, este actuar es procedente frente a los siguientes bienes:

- Bien (es) de origen ilícito, de manera directa o indirecta.
- Bien (es) correspondientes al objeto material de la actividad ilícita.
- Bien (es) provenientes de la transformación total o parcial, física o jurídica, del producto, instrumento u objeto material de la actividad ilícita.

- Bien (es) utilizado como medio o instrumento para cometer actividades ilícitas.
- Bien (es) que según como fueron encontrados, permitan establecer que están destinados a la ejecución de actividades ilícitas.
- Bien (es) de origen ilícito, material o jurídicamente confundidos con bienes de origen ilícito o injustificado, o destino ilícito.
- Bien (es) que constituyan ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de anteriores bienes relacionados con actividades ilícitas.
- Bien (es) utilizados para cometer actividades ilícitas, cuando hayan sido abandonados y no pertenezcan a terceros de buena fe.
- Bien (es) de sucesión hereditaria o provenientes por acto entre vivos a título gratuito, cuando hayan sido producto de actividades ilícitas.
- Bien (es), frutos, productos o ganancias que provengan de enajenación o permuta de otros que, se presume, tienen su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas.
- Bien (es) de propiedad de sociedad residente/establecida en paraíso fiscal, a menos que se demuestre que el origen en cuestión válido.
- La disposición a la que se ha hecho referencia en este apartado añade que la interposición de cada uno de los presupuestos antes mencionados no son excluyentes entre sí, es decir, se pueden utilizar varios de estos dependiente del caso.

d. Sujetos procesales de la extinción de dominio:

Según la normativa pertinente, los sujetos procesales de la extinción de dominio son los siguientes:

- Procuraduría General del Estado: Se encarga de la presentación particular en el proceso de extinción de dominio e impulsar las acciones relacionadas con la investigación patrimonial.
- Afectado/os: Es la persona a quien se acusa de la obtención ilícita o indebida de un bien que pretende ser recuperado por el Estado.
- Fiscalía General del Estado: Se encargaba de realizar la investigación patrimonial sobre extinción de dominio, de oficio o por medio de una denuncia. Trabaja a través de funcionarios especializados en extinción de dominio, para lo que se deberá crear una unidad especializada en tal materia.

Además de los anteriores, el proceso debe ser conocido por un juez competente en extinción de dominio, radicado en la ciudad de Quito; en caso de apelación, esta debe ser conocida por un juez de la sala especializada en el juzgamiento de delitos de corrupción o crimen organizado, de la jurisdicción donde se encuentran los bienes investigados.

e. Fases el proceso de extinción de dominio:

El proceso de extinción de dominio se comprende de dos etapas:

- **Fase de investigación patrimonial o pre-procesal:** Dirigida por la Fiscalía General del Estado, aquí se realizan todas las diligencias encaminadas a identificar los elementos necesarios que permitan presuponer que un bien adquirido ilícita o indebidamente; también se recopila la información que se presentará al juzgador en la etapa siguiente.
- **Fase judicial:** Dirigida por una autoridad judicial competente, inicia tras la presentación de una resolución de pretensión de extinción de dominio. En el proceso, el juez determinará si es procedente declarar la extinción del derecho de propiedad de un bien cuestionado.

Independientemente de la naturaleza del bien o su valor, durante todo el proceso se deben aplicar de forma incondicional las garantías del debido proceso.

CONCLUSIÓN:

Con base a la información obtenida y expuesta en el presente apartado, se concluye que Ecuador ha implementado pocas medidas para la recuperación de activos. De hecho, en los tres primeros casos no existe suficiente información disponible que de cuenta de las tareas realizadas o los resultados obtenidos de dichas iniciativas hasta la fecha de emisión del presente informe.

En lo que respecta a la extinción de dominio, dado el hecho de que incorporación al ordenamiento jurídico fue reciente, resulta imposible informar acerca de los resultados obtenidos o los nudos críticos identificados a propósito de la práctica.

Dicho lo anterior, el Observatorio concluye que el país ha implementado escasamente los mandatos sobre recuperación de activos contenidos en el Capítulo V de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción.

II. BIENES INCAUTADOS

El Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, también conocido como INMOBILIAR es una entidad de la Función Ejecutiva que, entre otras cosas, se encarga de la administración directa de los bienes de propiedad estatal tales como edificios, parques, viviendas, etc. Adicionalmente, se encarga de la administración de los bienes incautados temporalmente por el Estado o aquellos recuperados definitivamente por diferentes vías.

Aualmente, en sus respectivos Informes de Rendición de Cuentas, la institución presente toda la información relacionada a sus labores de gestión inmobiliaria; en esta se incluye la administración de bienes incautados por hechos relacionados con la corrupción u otros delitos.

En la presente sección se expone únicamente un recuento de la información relacionada a la administración de bienes incautados por su relación con actos de corrupción y narcotráfico; de antemano se aclara que la información disponible no permite señalar cifras sobre los supuestos activos efectivamente recuperados por el Estado.

1. Incautaciones realizadas en 2018

a. *Inmuebles incautados*

Según la información a la que tuvo acceso ODJ, en 2018, esta institución custodió 343 inmuebles incautados. De esta cifra, 14 se relacionan a delitos de cohecho, 173 a lavado de activos y 156 de narcotráfico. Según la institución, el mismo año se restituyeron 27 de estos inmuebles en cumplimiento a una orden judicial; es decir, se entregaron a sus legítimos propietarios.

INMUEBLES INCAUTADOS EN 2019 SEGÚN EL DELITO	
COHECHO	14
LAVADO DE ACTIVOS	173
NARCOTRÁFICO	156
TOTAL	343

2. Incautaciones realizadas en 2019.

a. *Inmuebles incautados*

Según la información disponible, en 2019⁷ la presente institución custodió 335 inmuebles incautados. De esta cifra, 13 se relacionan a delitos de cohecho, 179 a lavado de activos y 143 de narcotráfico. Sin embargo, sólo en 2019 se recibieron 4 bienes relacionados con el delito de lavado de activos.

INMUEBLES INCAUTADOS EN 2019 SEGÚN EL DELITO	
LAVADO DE ACTIVOS	4
NARCOTRÁFICO	0
TOTAL	4

3. Incautaciones realizadas en 2020.

a. *Inmuebles incautados*

Según la información disponible, en 2020⁸ la presente institución custodió 372 inmuebles incautados. De esta cifra, 12 se relacionan a delitos de cohecho, 227 a lavado de activos y 133 de narcotráfico. Sin embargo, sólo en 2019 se recibieron 4 bienes relacionados con el delito de lavado de activos.

INMUEBLES INCAUTADOS EN 2019 SEGÚN EL DELITO	
LAVADO DE ACTIVOS	4
NARCOTRÁFICO	0
TOTAL	4

b. *Valores en moneda extranjera*

En cuanto a los valores incautados, la institución detalló el total que le fueron entregados en el periodo 2016-2020 por concepto de lavado de activos y narcotráfico. En total, los datos dan cuenta de la administración de USD 321.882,72 por concepto de narcotráfico y USD 6.829.632,69 por concepto de lavado de activos.

La información presentada previamente, refleja la cantidad de bienes o montos administrados por la institución como resultado de incautaciones. En este punto se debe recordar que, el hecho de que exista una cantidad representativa de activos incautados, no significa que estos deben considerarse directamente como valores recuperados por el Estado ecuatoriano. En otras palabras, para que este último pueda ejercer la plena titularidad de los bienes o valores existentes, debe existir una orden judicial expresa que la justifique.

Como dato adicional, INMOBILIAR fue suprimida por el Presidente Lenín Moreno a través del Decreto Ejecutivo N°1064 del 19 de mayo de 2020⁹, transfiriéndose sus obligaciones al Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Cualquier acción futura respecto al monitoreo de la administración de estos activos, debe realizarse sobre esta última.

⁷ Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público. Informe de Rendición de Cuentas 2019. <https://www.inmobiliar.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/INFORME-NACIONAL-COR-APORTES.pdf>

⁸ Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público. Informe de Rendición de Cuentas 2020. <https://www.inmobiliar.gob.ec/wp-content/uploads/2021/07/INFORME-NACIONAL-FINAL.pdf>

⁹ Enlace al Decreto Ejecutivo 1060 del 19 de mayo de 2020. <http://rfd.org.ec/repo/decreto-1064.pdf>

Finalmente, y respecto a los valores directamente recuperados por el Estado, en julio de 2020 la Secretaría Anticorrupción dio a conocer que alcanzarían a los USD139 millones¹⁰; sin embargo, hasta la fecha de emisión del presente trabajo no se tiene información relacionada al monto total al que pudieron haber ascendido los valores totales por activos recuperados.

¹⁰ Diario El Comercio. 11 de marzo de 2020. El Estado está tras USD 139 millones producto de la corrupción. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/corrupcion-petroecuador-odebrecht-secretaria-anticorruptcion.html>

Todos los derechos reservados:

Observatorio de Derechos y Justicia (ODJ)

ELABORADO EN LA CIUDAD DE QUITO, ECUADOR

El presente material ha sido elaborado por el Observatorio de Derechos y Justicia, y publicado en abril de 2021. Se autoriza su libre distribución o su reproducción total o parcial en tanto se reconozca a ODJ como la fuente del documento.

www.odjec.org

info@odjec.org

