

METODOLOGÍA PARA LA PRESENTACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS RELATIVAS A LA PREVENCIÓN Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y PARA SU COMPILACIÓN, DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DE SU UTILIZACIÓN

ANEXO

FORMATO ESTÁNDAR PARA PRESENTAR INFORMACIÓN SOBRE BUENAS PRÁCTICAS

1. **Institución:** Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE).
2. **Título:** Título de la buena práctica, tema que aborda y materia de la Convención con el que se relaciona:

Elaboración de la “*Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (ENR)*” con la identificación de las principales amenazas a nivel nacional con énfasis a la corrupción.

3. **Descripción de la buena práctica:** Incluir una descripción breve y un resumen de la buena práctica, así como una explicación sobre la razón por la que debe ser considerada como una buena práctica, refiriéndose expresamente a la sustentabilidad de la misma:¹

Desde la perspectiva de inteligencia estratégica, la corrupción constituye una amenaza que atenta contra diferentes elementos constitutivos del Estado. La perpetración de actos de corrupción tanto en el sector público como privado, conlleva a grandes pérdidas estatales y limitan las capacidades del país para la lucha contra los diferentes delitos; es por esta razón, que en el año 2021 se desarrolló la ENR que concluyó que las principales amenazas a las que se enfrenta el país fueron el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, **corrupción**, evasión fiscal, contrabando y delitos ambientales.

Como parte de las acciones realizadas por el país sobre la lógica de la coordinación y cooperación interinstitucional a través del Decreto Ejecutivo No. 371 de 23 de marzo de 2022 se instituyó el Comité Nacional de Coordinación Contra el Lavado de Activos y sus Delitos Precedentes, el Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva – CONALAFI que, conforme a la atribución establecida en el artículo 4 de la norma, aprobó el Plan Nacional de Acción Estratégico contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva 2022 – 2025, que busca dar respuesta y mitigar los riesgos identificados en la ENR. Al respecto se han ejecutado las siguientes estrategias:

- Fomentar la capacitación de los investigadores y operadores judiciales que les

¹ La sustentabilidad significa que la buena práctica haya sido probada en un período de tiempo que haya permitido mostrar su utilidad y que pueda tener continuidad en su aplicación. Se sugiere, al respecto, un período de un año.

permita un mejor entendimiento de los delitos de terrorismo y el financiamiento del terrorismo.

- o Acciones: Desarrollar capacitaciones a los investigadores y operadores judiciales en materia de terrorismo y su financiamiento.
 - o Avances (40%): Los jueces penales y los jueces especializados de la Unidad Judicial de Garantías Penales Especializada para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado, han recibido asistencia técnica y capacitación por parte de profesionales especializados de PADF, La Secretaría Técnica del Tesoro de los EEUU de Norteamérica (OTA) y la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) en materia de Lavado de Activos.
- Promover la creación de juzgados especializados en delitos financieros, incluyendo el LA y FT.
- o Acciones: Desarrollar una estrategia para la creación de juzgados especializados en delitos financieros, incluyendo el LA/FT.
 - o Avances (75%): Los jueces especializados en la lucha contra la corrupción y crimen organizado, son también los encargados de llevar a cabo los procesos de Extinción de Dominio, al momento se encuentran designados 14 jueces, con sus respectivos analistas y secretarios. Mediante la Resolución No. 190-2021: *“Crear la Unidad Judicial de Garantías Penales Especializada para el Juzgamiento de Delitos relacionados con Corrupción y Crimen Organizado; y El Tribunal de Garantías Penales Especializado para el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado”*. Mediante la Resolución No. 061-2022, el Consejo de la Judicatura define: *“Crear la Sala Especializada Penal para el Juzgamiento de Delitos relacionados con Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito”*.
- Identificar los riesgos de LA/FT de las personas jurídicas en Ecuador.
- o Acciones: Desarrollar un análisis de riesgos de LA/FT de las personas jurídicas en Ecuador.
 - o Avances (100%): El módulo de las personas y estructuras jurídicas ha sido concluido y se encuentra en revisión.

Adicionalmente, se socializaron los resultados de la ENR a las entidades del régimen antilavado de activos para implementar actividades o factores mitigantes de mejora, entre los que se encuentran:

- Por parte de la UAFE se ejecutó lo siguiente:
 - o Del 14 al 16 de noviembre de 2023, la UAFE participó en la Visita in situ de expertos para la evaluación al Ecuador en el marco del proceso de examen sobre la aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

- o Se aprobó la Resolución No. UAFE-DG-2023-0723 de 19 de octubre de 2023 que expide el Código de Ética.
 - o Se desarrollaron estudios tácticos y estratégicos con el fin de analizar los riesgos por sector económico, de funcionarios y servidores públicos involucrados en posibles o presuntos actos de corrupción.
 - o Desarrollo de evaluaciones sectoriales de riesgo (personas y estructuras jurídicas, delitos ambientales, evasión fiscal, activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales, organizaciones sin fines de lucro) para complementar los resultados de la ENR y aportar al desarrollo del nuevo Plan de Acción Estratégico.
- Mediante Decreto Nro. 412, de 03 de mayo de 2022, se creó la Secretaría de Política Pública Anticorrupción donde se establecen 18 funciones y atribuciones. Esta Secretaría desarrolló la “Metodologías de Autodiagnóstico y Mapeo de Riesgos Institucionales de Corrupción, MAMRIC, y sus tipologías” para que sean utilizadas por las propias entidades públicas para su autodiagnóstico y valoración que conlleve a la creación de acciones y estrategias que mitiguen cada uno de los riesgos identificados, así como el modus operandi de los mismos, las cuales deberán estar alineadas en pro de velar por la integridad institucional y consecución de sus objetivos.

Posteriormente, el Presidente de la República del Ecuador, mediante Decreto Nro. 249, de 30 de abril de 2024, declara a la Integridad Pública como Política Nacional, orientada al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y metas de la Agenda 2030, en el marco de la alineación a la planificación y desarrollo nacional, por lo cual transforma a la Secretaría de Política Pública Anticorrupción en la Secretaría General de Integridad Pública, la cual estará encargada de la coordinación, gestión, seguimiento y evaluación de la implementación de la Política Nacional de Integridad Pública de la Función Ejecutiva.

Al respecto, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 337, de 22 de julio de 2024, el Presidente de la República aprobó la Política Nacional de Integridad Pública 2030. El documento tiene como objetivo promover una cultura de integridad en la gestión de la Función Ejecutiva, a través de las siguientes líneas estratégicas:

- o Concientización sobre las dimensiones de la corrupción, sus causas y consecuencias.
- o Responsabilidad con competencia compartida entre múltiples actores en la prevención y lucha contra la corrupción.
- o Gestión de riesgos y elaboración de tipologías para combatir de manera focalizada la corrupción en escenarios críticos para la sociedad ecuatoriana.
- o Prevención y manejo efectivo de los conflictos de interés.
- o Transparencia en todas las etapas del ciclo presupuestario.
- o Desarrollo de capacidades institucionales en la prevención y lucha contra la corrupción.
- o Contratación pública responsable y transparente.
- o Aplicación de tecnologías en la lucha contra la corrupción.

La Política Nacional de Integridad Pública será de cumplimiento obligatorio en todas las instituciones que conforman la Función Ejecutiva, exhortando a las demás Funciones del Estado, a los gobiernos autónomos descentralizados y a los actores de la sociedad civil, a unirse a esta iniciativa como muestra de compromiso y corresponsabilidad.

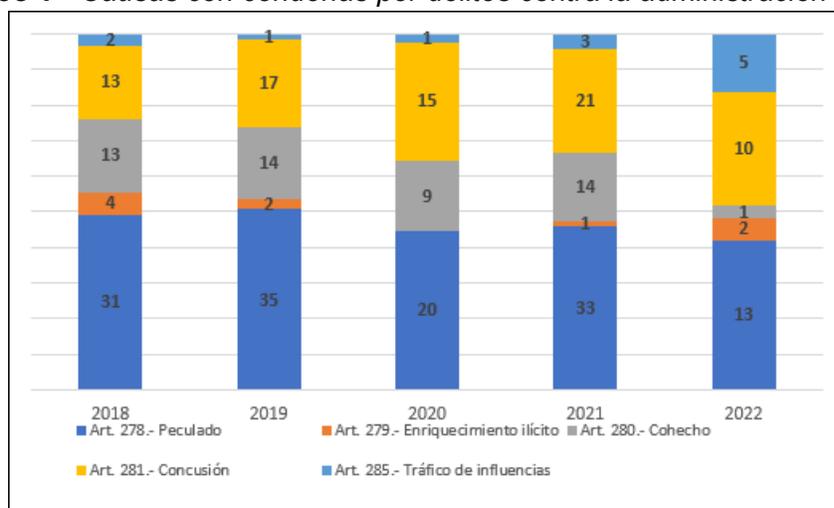
4. **Razones e importancia:** Expresar las razones por las que se desarrolló la buena práctica. Describir la situación existente antes de la adopción de la buena práctica e identificar el problema o problemas que aborda:

Ecuador al ser miembro del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), uno de los organismos regionales del Grupo de Acción Financiera (GAFI), debe implementar un esquema de medidas completas y consistentes para combatir el lavado de activos y otros delitos. En ese sentido, de acuerdo con la Recomendación 1 del GAFI, *“los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos/financiamiento del terrorismo, y deben tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos. Con base en esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo (EBR) a fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados”*; por tal motivo, se llevó a cabo la ENR 2021 y actualmente se está trabajando en la actualización de la ENR 2024, misma que -en línea con los resultados de la ENR pasada- evidencia que la corrupción continúa siendo una amenaza principal en el Ecuador, en especial en la esfera pública y política, ya que en el período comprendido entre 2018 y 2022 para el caso ecuatoriano a nivel de corrupción pública, se registra un mayor número de causas con sentencia relacionadas con delitos contra la Eficiencia de la Administración Pública tipificados en el Código Orgánico Integral Penal (COIP).

En línea con lo señalado anteriormente, en el período comprendido entre 2018 y 2022 para el caso ecuatoriano a nivel de corrupción pública, se registra 280 causas con sentencia² relacionadas con delitos contra la Eficiencia de la Administración Pública tipificados en el Código Orgánico Integral Penal (COIP)³, que corresponden a 132 causas con sentencia por peculado, 9 por enriquecimiento ilícito, 51 por cohecho, 76 por concusión y 12 por tráfico de influencias; tal como se refleja en el Gráfico 1.

² Se considera sentencia las siguientes categorías: resolución, sentencia, sentencia absolutoria, sentencia absolutoria y condenatoria, sentencia aceptando demanda, sentencia condenatoria, sentencia condenatoria y ratificatoria de inocencia y sentencia ratificatoria de inocencia.

³ Se consideran los artículos 278, 279, 280, 281, 285, 289, 294.1 del COIP.

Gráfico 1 - Causas con condenas por delitos contra la administración pública

Fuente: Consejo de la Judicatura

En el Cuadro 1 se desglosa la estadística de los delitos relacionados con corrupción por casos investigados, procesados y con sentencia; en total hay 7.614 causas, de las cuales:

- 2.860 corresponden a casos por peculado, que se encuentran 1.893 en investigación, 736 en proceso y 231 con sentencia.
- 1.689 corresponden a casos por concusión, de estas causas 1.181 están en investigación, 407 en etapa procesal y 101 ya con condena.
- 1.028 pertenecen a casos por tráfico de influencias, donde 908 son casos en investigación previa o instrucción fiscal, 102 en proceso y 18 ya con sentencia.
- En restante de causas se engloba en delitos como cohecho (861), enriquecimiento privado no justificado (409), enriquecimiento ilícito (367), sobrepuestos en contratación pública (324), testaferrismo (53), actos de corrupción en el sector privado (12) y defraudaciones bursátiles (11).

Adicionalmente en el cuadro se determina que existe un mayor número de causas en investigación que con sentencia ejecutoriada.

Cuadro 1 - Estadística de casos investigados, procesados y condenados

Delito	Casos investigados	Casos procesados	Casos condenados
Art. 278.- Peculado	1893	736	231
Art. 279.- Enriquecimiento ilícito	295	58	14
Art. 280.- Cohecho	563	240	58
Art. 281.- Concusión	1181	407	101
Art. 285.- Tráfico de influencias	908	102	18
Art. 289.- Testaferrismo	51	2	0
Art. 294.1.- Sobrepuestos en contratación pública	324	0	0
Art. 297.- Enriquecimiento privado	304	79	26

no justificado

Art. 320.1.- Actos de corrupción en el sector privado	12	0	0
Art. 313.- Defraudaciones bursátiles	11	0	0

Fuente: Fiscalía General del Estado, Consejo de la Judicatura.

5. **Enfoque:** ¿Cuáles fueron el diseño y la metodología propuestos para aplicar la buena práctica? ¿Qué se consideró para su diseño y metodología? ¿Se tomaron en cuenta experiencias en otros países? ¿Se utilizó una legislación modelo?:

La ENR se desarrolló con la herramienta analítica del Banco Mundial que orienta a los países en la elaboración de sus ENR. La herramienta tiene como objetivo guiar a las jurisdicciones en la evaluación de sus riesgos, con el fin de ayudar a usar la información obtenida para diseñar un plan eficaz en la lucha contra el LA/FT.

La herramienta consta de ocho módulos divididos de la siguiente forma: siete módulos tratan la evaluación del riesgo de lavado de activos y un módulo evalúa el riesgo de financiamiento de terrorismo.

Los módulos diseñados para la evaluación de la vulnerabilidad nacional, así como de los diversos sectores tienen una lógica única que utiliza promedios ponderados, condiciones previas incorporadas y fórmulas; mientras que, para los módulos de amenaza nacional y financiamiento del terrorismo se basan en matrices sencillas.

La metodología del Banco Mundial, ofrece una orientación para la preparación de la Evaluación Nacional de Riesgos de LA/FT, enfocada en los siguientes aspectos:

- Definición y composición de un Grupo de Trabajo (GT), establecido de manera oportuna con al menos un representante (especialista técnico) de las instituciones que forman parte del proceso.
- La participación del sector privado (representantes de los sujetos obligados) importante para conocer su punto de vista y aportes específicos.
- Recopilación de datos e información preliminar.
- Establecer una lista de la información que se solicitará.

Los siete módulos que ayudan a evaluar el riesgo nacional de lavado de dinero están estrechamente relacionados entre sí. En esencia, el riesgo global nacional de lavado de dinero se determina mediante la evaluación de: 1) la amenaza nacional de lavado de dinero; y 2) la vulnerabilidad nacional de lavado de dinero.

En ese sentido, se estableció un grupo de trabajo en el cual se incluyó a todos los actores que conforman el régimen antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) tanto del sector público como privado.

El proceso se realizó en tres fases:

- Recopilación de información del período 2018 – 2022;
- Análisis de la información; y,
- Redacción del informe y conclusiones.

6. Implementación: ¿Cómo se está implementando la buena práctica? ¿Cuáles fueron los recursos financieros y humanos necesarios para su implementación?:

El Comité Nacional de Coordinación contra el Lavado de Activos y sus Delitos Precedentes, el Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CONALAF), conforme lo hemos indicado previamente es el encargado de desarrollar y aprobar el Plan de Acción Estratégico que nace de la ENR. En tal sentido, para fortalecer el borrador del Plan de Acción con el cual contaba el país se realizaron las gestiones necesarias para mantener una asistencia técnica y cumplir con este objetivo, por lo cual el país ya cuenta con el documento del Plan Nacional de Acción Estratégico contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva 2022-2025 para lo cual se conformaron cuatro Subcomités Especializados:

1. Subcomité Especializado de Riesgos, Inteligencia LA/FT/FP y Economía;
2. Subcomité Especializado de Investigación, Judicialización de Delitos Precedentes, LA/FT/FP y Recuperación de Activos;
3. Subcomité Especializado de Supervisión; y,
4. Subcomité Consultivo del Sector Privado.

Por otra parte, la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) se la realiza de forma periódica, de acuerdo a lo establecido en el primer documento publicado (ENR 2021) sería cada tres años debido a que los delitos, prácticas y tendencias van cambiando. El proceso de la ENR se desarrolla en conjunto con las instituciones del sector público y privado que conforman el régimen ALA/CFT/CFPADM.

La UAFE coordina y lidera todo el proceso en el cual se analizan las amenazas, vulnerabilidades y riesgos de LA/FT, por lo cual se mantienen constantes reuniones, talleres, capacitaciones, entre otros.

Además, los resultados son ampliamente difundidos a todos los actores del sistema ALA/CFT/CFP, por lo que las instituciones y sujetos obligados en la mayor parte de los casos tienen una buena comprensión de los riesgos de LA/FT con ciertas oportunidades de reforzar dichos conocimientos.

7. Resultado: ¿Cuál es el resultado final o el resultado final esperado de la implementación de la buena práctica? ¿Cuáles han sido los beneficios o experiencias exitosas? ¿Se han enfrentado los problemas identificados que dieron origen a la implementación de la buena práctica? ¿Cuál ha sido su impacto?⁴:

Producto de la ENR, se actualizará el nuevo plan de acción con la ENR 2024, mismo que pretende identificar, evaluar y entender los riesgos del lavado de activos y financiamiento de terrorismo (LA/FT) con el fin de tomar acción incluyendo la designación de autoridades y mecanismos para coordinar acciones, y aplicar

⁴ Por ejemplo, prácticas que puedan generar un cambio de conducta, comportamiento de una población o institución.

recursos y asegurar que se mitiguen eficazmente dichos riesgos.

Así mismo se procederá con la construcción de una Estrategia Nacional de Riesgos, así como una Política Nacional de Prevención para afrontar y luchar de una manera más preparada contra este tipo de delitos, principalmente la corrupción.

De esta manera, el Ecuador busca cumplir con estándares internacionales en materia de LA/FT y dotar a la Nación de una herramienta que permitirá identificar la problemática del delito y conseguir atacar íntegramente, devolviéndole al país, la seguridad y confianza en cada uno de sus procesos, generando un aspecto positivo en el mismo, articulando el trabajo y el cumplimiento de las estrategias entre las instituciones del Estado.

- 8. Potencial para cooperación técnica:** ¿Puede la buena práctica ser adaptada y servir a otros países? ¿Podría brindar asistencia técnica a otros países para la implementación de la misma? Indicar el punto de contacto de la entidad que podría brindar esta asistencia:

Conforme la Recomendación 1 del GAFI, los países deben elaborar periódicamente la Evaluación Nacional de Riesgos; por lo que, podría ser de utilidad para otros países la metodología aplicada por la UAFE-Ecuador para llegar a determinar las amenazas principales y emergentes; y, vulnerabilidades de determinada jurisdicción. Cabe mencionar, que se socializa la metodología aplicada a las UIF de Colombia, Perú y Panamá por un acuerdo de cooperación donde se implementa un Programa de Pasantías.

- 9. Seguimiento:** ¿Quién o qué grupos se encargará de dar seguimiento a la implementación de la buena práctica? ¿Cómo se vigilará su implementación? ¿Habrá informe de seguimiento?:

La entidad que se encarga de dar seguimiento a la implementación de la buena práctica, es el CONALAFT según Decreto Ejecutivo No. 371 de 23 de marzo del 2022, en el que se le otorga a dicho cuerpo colegiado la atribución de desarrollar y aprobar el Plan de Acción Estratégico; y, monitorear y evaluar los resultados de la ejecución del referido Plan; además de diseñar y recomendar políticas públicas a las entidades correspondientes en materia de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva.

- 10. Lecciones aprendidas:** ¿Cuáles han sido algunas de las lecciones aprendidas de la implementación de la buena práctica? ¿Cuáles han sido los desafíos para la implementación de la buena práctica?:

Las lecciones aprendidas de la implementación de la buena práctica fueron:

- a) La ENR proporciona las herramientas necesarias para determinar las amenazas emergentes, en las cuales debe relieves la importancia del Plan de Acción Estratégico; y, definir tanto los organismos competentes como

las actividades a ejecutar por parte de estos, tendientes a la prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y delitos precedentes o subyacentes.

b) La coordinación interinstitucional como la cooperación internacional son elementos trascendentales al momento de tomar acciones tanto intersectoriales como acciones regionales en contra del lavado de activos. Sin duda alguna, la Evaluación Nacional de Riesgos constituye la materialización de un esfuerzo periódico, pero que debe ser mejorada al momento de intercambio oportuno de información estadística y las medidas subsecuentes como, por ejemplo:

- a.** La adecuación normativa tanto primaria (legal) como secundaria (normativa complementaria a expedirse por la Junta de Política y Regulación Financiera con el objeto de mejorar las prácticas de prevención y detección de casos de lavado de activos en el contexto de los regulados de los sectores financiero, de valores y seguros; la Política Nacional de Integridad con el objeto de prevenir, detectar y denunciar casos de corrupción en el seno de las instituciones estatales, entre las más importantes.
- b.** La ejecución y optimización de estrategias de recuperación de activos provenientes del delito de corrupción y delito de Lavado de Activos (además de sus precedentes) según lo prescribe la Ley Orgánica para el Ahorro y la Monetización de Recursos Económicos para el Financiamiento de la Lucha contra la Corrupción (Ley de Extinción de Dominio). Para el efecto se ha generado coordinación interinstitucional con las entidades competentes a fin de adoptar medidas adecuadas tendientes a este fin.
- c.** La presentación periódica de resultados que permitan medir la eficacia de las medidas adoptadas tanto a nivel de regulación e implementación, desde la óptica de implementación de indicadores dinámicos.

El desafío más importante al momento de levantar la ENR fue el acceso a la información. Como es de conocimiento, la ENR permite no solo identificar metodologías, prácticas, tendencias y procedimientos atinentes a nuevas tipologías de lavado de activos, sino que permite paralelamente ejecutar una evaluación a las prácticas implementadas por los sujetos obligados; empero de ello, su efectividad se encuentra directamente atada al acceso a la información.

Las entidades participantes no remitieron la información conforme el tiempo establecido en el requerimiento formal. El plazo de entrega de los requerimientos realizados a 22 instituciones del sector público fue de un mes, de las cuales 5 instituciones remitieron la información fuera del plazo establecido, es decir el 23%

del total de instituciones participantes, por lo que se debió proceder a realizar las respectivas insistencias de envío de información.

- 11. Documentos:** ¿Dónde puede encontrarse más información sobre la buena práctica? (por ejemplo, enlaces en Internet):

En la página de web de la UAFE está publicado el informe ejecutivo de la ENR 2021.

https://www.uafe.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/ENR_Informe_Ejecutivo.pdf

- 12. Contacto:** Con quién comunicarse para recibir mayor información:

Se pueden dirigir al siguiente correo: asuntos.internacionales@uafe.gob.ec; (02) 394-3940, ext. 1200.