

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en Auditoría
Gubernamental y Control**

ARTÍCULO CIENTÍFICO

**CONTROL Y PREVENCIÓN DEL LAVADO DE ACTIVOS Y LA DEBIDA
DILIGENCIA EN ECUADOR**

Autor: Pablo David Coello Espinoza

Directora: Ana Lucía Ponce

Quito, abril de 2021

AUTORÍA

Yo, Pablo David Coello Espinoza, máster, con CC N° 171643299-0, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor/a del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Firma

CC.: 171643299-0

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

“Yo, Pablo David Coello Espinoza, cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad”.

Quito, abril de 2021.



Firma

PABLO DAVID COELLO ESPINOZA

CC.: 171643299-0

AGRADECIMIENTOS

Mi eterno agradecimiento al Arquitecto del Universo, por darme salud, vida y una familia espectacular que siempre estuvo a mi lado y quienes me apoyaron en todo el camino de mis estudios y además fueron ellos bases fundamentales para la culminación de este artículo científico.

A mi madre Lucía Marianela Espinoza Estrella, por su apoyo incondicional en toda circunstancia de mi carrera y confiar en la utilidad y esencia de este artículo científico.

Un especial agradecimiento a la Dra. Anita Ponce por compartir su tiempo, esfuerzo y sus conocimientos, gracias a los cuales pude elaborar y desarrollar ésta investigación.

A los dos profesionales el Doctor Nelson Dueñas y el Magister Diego Espinosa, quienes me colaboraron con sus conocimientos para concluir con la investigación de este artículo científico.

DEDICATORIA

A mi hija Paulette Lucía Coello Flores, quien es mi motor fundamental en mi vida para seguir preparándome personal y profesionalmente, siempre pensando en su bienestar.

A mi abuelito que fue como mi padre, mi gran maestro y mi ejemplo a seguir Luis Aníbal Espinosa Herrera (+) por su inmenso amor y apoyo incondicional, ya que, si no fuera por él, no hubiese podido terminar mis estudios de tercero y cuarto nivel.

A mi padre Wladimir Fernando Coello Rueda por su apoyo incondicional a lo largo de mi vida.

A mi madre Lucía Marianela Espinoza Estrella y a mi abuelita que es mi segunda madre Luz América Estrella Moya por su cariño, paciencia, comprensión, y su gran apoyo en toda mi vida.

A mi novia Alejandra Heredia Ramos por su motivación diaria y brindarme su amor.

A mis hermanos Jhoel, Francis, Danilo y Joustyn, quienes han sido incondicionales conmigo.

Tabla de Contenidos

Control y Prevención del Lavado de Activos y la Debida Diligencia en Ecuador	11
Resumen	11
Introducción	13
Bases conceptuales	16
Políticas Públicas	19
Lavado de activos	19
Control y prevención del lavado de activos en el sector público	20
Debida diligencia	21
Modelos preventivos de LA de Ecuador y Chile	24
Metodología	26
Resultados	26
Interpretación del caso control y prevención de LA en el sector público, Ecuador	27
Interpretación del caso control y prevención de LA en el sector público, Chile.	29
Análisis y Discusión	30
Conclusiones	33
Implicancias	34
Referencias	35

Lista de Tablas

Tabla 1 Artículo 371 del COIP	18
Tabla 2 Cuadro comparativo de concepto de LA en la subregión	200
Tabla 3 Funciones del Comité de Cumplimiento	244
Tabla 4 Modelo preventivo de LA de Chile	255
Tabla 5 Análisis de la implementación de la debida diligencia en el servicio público en temas de LA. Proposición 1	311
Tabla 6 Aporte al control y prevención de LA en el sector público. Proposición 2	311
Tabla 7 Técnicas, políticas y metodología aplicable en auditoría gubernamental que permitirá controlar y prevenir el LA en el sector público. Proposición 3	32

Lista de Figuras

Figura 1. Debida diligencia en el sector público.	155
Figura 2. Procedimiento de reporte de inusualidad.	166
Figura 3. Siete Recomendaciones del GAFI relacionadas con el control y prevención del LA.....	21
1	
Figura 4. Debida diligencia para el control y monitoreo Error! Bookmark not defined.	2

Lista de Acrónimos

CAIGG	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno
CGE	Contraloría General del Estado
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DF	Delitos Funcionarios
FGE	Fiscalía General del Estado
FT	Financiamiento del Terrorismo
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de América Latina
LA	Lavado de Activos
LOCGE	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
LPLAFD	Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y Financiamiento de Delitos
MFISPLA	Modelo para Formular e Implementar un Sistema de Prevención de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismos y Delitos Funcionarios
NPLAFT	Normas de prevención lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos
NCESFPP	Normas de control para las entidades de los sectores financieros público y privado
OIEFS	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
RLOCGE	Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado
RLPLAFD	Reglamento Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y Financiamiento de Delitos

SB	Superintendencia de Bancos
SUPERCIAS	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros
UAF	Unidad de Análisis Financiero
UAFE	Unidad de Análisis Financiero y Económico
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

Control y Prevención del Lavado de Activos y la Debida Diligencia en Ecuador

Pablo David Coello Espinoza
Instituto de Altos Estudios Nacionales
Quito-Ecuador

sppablindavid@hotmail.com

Las autoridades competentes deberán establecer directrices y dar retroalimentación, que ayuden a las instituciones financieras y a las actividades y profesiones no financieras a aplicar las medidas nacionales dedicadas a combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y, en particular, a detectar operaciones sospechosas. (Cañón, 2011, p. 9)

Resumen

Este trabajo abordó el Control y Prevención del Lavado de Activos y la Debida Diligencia en Ecuador, enfocado en el servicio público, cuya metodología con enfoque cualitativo empleando la estrategia de investigación de estudio de caso múltiple, permitió profundizar el estudio en Ecuador en contraste con Chile, llegando a obtener como conclusión que el sector no financiero público ecuatoriano carece de normativa jurídica que regularice la prevención y control de lavado de activos; sin embargo, la Contraloría General del Estado sobre la base de sus atribuciones y funciones podría implementar normativa que permitan verificar el cumplimiento posterior de lo implementado por las instituciones públicas en relación a la prevención y control de lavado de activos en el servicio público ecuatoriano.

En tanto que en Chile existe el Modelo para Formular e Implementar un Sistema de Prevención de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismos y Delitos Funcionarios; de igual manera, la Debida Diligencia en Ecuador y Chile se expresa en los cuerpos jurídicos que mandan la prevención y control del Lavado de Activos.

Palabras claves: Servicio público, conozca a su empleado, conozca a su proveedor, reporte de inusualidad, monitoreo.

Abstract:

This work addressed the Control and Prevention of Money Laundering and Due Diligence in Ecuador, focused on the public service, whose methodology with a qualitative approach using the multiple case study research strategy, allowed to deepen the study in Ecuador in contrast to Chile, reaching the conclusion that the Ecuadorian public non-financial sector lacks legal regulations that regularize the prevention and control of Money Laundering; However, the Controller General of the State, based on its attributions and functions, could implement regulations that allow verifying subsequent compliance with what is implemented

by public institutions in relation to the prevention and control of Money Laundering in the Ecuadorian public service.

While in Chile there is a *Model to Formulate and Implement a System for the Prevention of Money Laundering, Financing of Terrorism and Official Crimes*, similarly, Due Diligence in Ecuador and Chile is expressed in the legal bodies that mandate the prevention and control of Money Laundering.

Keywords: Public service, know your employee, know your provider, unusual reporting, monitoring.

Introducción

El lavado de activos (LA) es un delito en el que se trata de dar una apariencia de origen lícito a bienes y dinero, que provienen de actividades ilícitas (UNODC, 2019).

En los últimos años, las organizaciones delictivas han utilizado todos los medios y mecanismos a su alcance para desarrollar sus actividades criminales a escala internacional (Armienta, Goite, Medina, Gambino, & García, 2015). Así como también, los adelantos tecnológicos y la globalización han facilitado la utilización de mecanismos o tipologías de LA, cuyas etapas principales son: (a) Obtención de dinero en efectivo o medios de pago, (b) Colocación, (c) Estratificación; y, (d) Integración (Moreno, 2009).

Sin embargo, solo se conocen tres fases del lavado de dinero, mismas que son:

(a) Colocación, es la disposición física del dinero en efectivo proveniente de actividades delictivas. Durante esta fase inicial, el lavador de dinero introduce sus fondos ilegales en el sistema financiero y otros negocios, tanto nacionales como internacionales; (b) Estratificación, es la separación de fondos ilícitos de su fuente mediante una serie de transacciones financieras sofisticadas, cuyo fin es desdibujar la transacción original. Esta etapa supone la conversión de los fondos procedentes de actividades ilícitas a otra forma y crear esquemas complejos de transacciones financieras para disimular el rastro documentado, la fuente y la propiedad de los fondos; y, (c) Integración, es dar apariencia legítima a riqueza ilícita mediante el reintegro en la economía con transacciones comerciales o personales que aparentan ser normales. Esta fase conlleva la colocación de los fondos lavados de vuelta en la economía para crear una percepción de legitimidad; el lavador podría optar por invertir los fondos en bienes raíces, artículos de lujo o proyectos comerciales, entre otros (García, 2015, párr. 9).

Según información proporcionada por la Unidad de LA de la Policía Nacional del Ecuador, en el período de enero 2014 a abril de 2018, se registraron 62 delitos de LA en el país, de los cuales las autoridades consideraron que los flagrantes fueron 26 y los 36 no tuvieron la característica de flagrancia, de los 26 delitos cometidos en flagrancia en el período mencionado, 13 se cometieron en la provincia del Guayas, 5 en la de Pichincha, 4 en Manabí y 1 en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Imbabura; y, Los Ríos. En el 2015 fue en el año que más delitos se cometieron con 18 casos, mientras que en el 2016 y 2017 se cometieron 10 en cada año (Salazar, 2018).

En el estudio del LA y su influencia en la productividad y el desarrollo económico de un país, Guerrero, Marín, y Bonilla (2019) concluyeron que el “estado ecuatoriano debe incrementar datos estadísticos, investigaciones en materia del LA, con datos más actuales y verídicos que sean de fácil acceso para poder diagnosticar la situación interna del país desde

perspectivas cuantitativas, que den más realidad e influyan en la medición de un impacto real en la economía del país desde el ámbito productivo y económico” (pp. 9-10).

En Ecuador el delito de LA es analizado en función del aumento del crimen organizado y la formación de organizaciones delictivas que han creado empresas fantasmas para recolectar capitales provenientes de actividades ilícitas, para luego darles la apariencia que provienen de un origen lícito, buscando la manera o vías para poder introducir el dinero o bienes ilícitos y darles la apariencia de lícitos sin despertar sospechas (Sotomayor & Sotomayor, 2018).

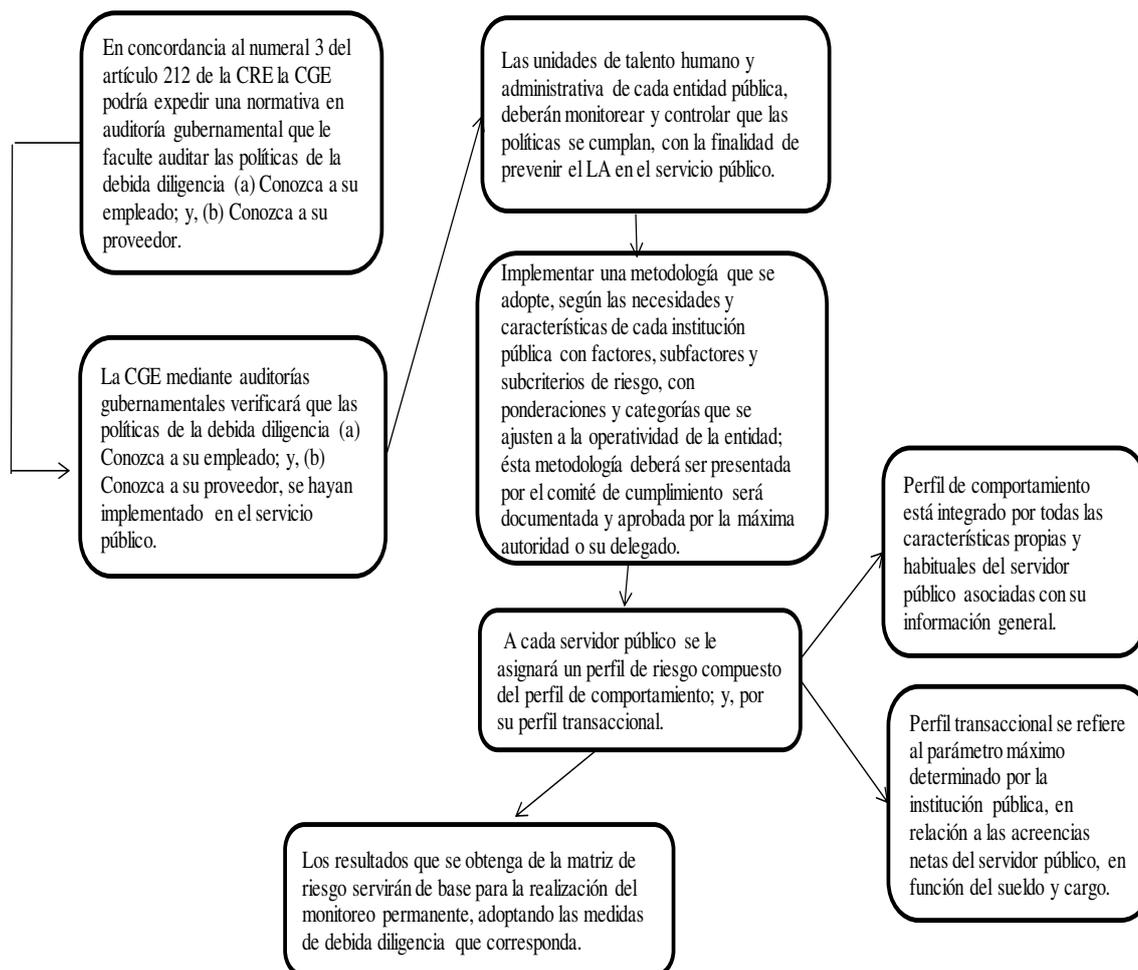
En relación con las herramientas estadísticas empleadas en la prevención del delito de LA Ponce y Villagomez (2016) concluyeron que existen distintas metodologías aplicables cuando la auditoría organizacional es débil o para determinar puntos débiles del control interno, lo que permite la perpetración y ocurrencia del delito.

Por otro lado, el Ecuador ha creado leyes, instituciones y mecanismos que le permita controlar, monitorear, sancionar y regular el delito del LA en concordancia con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), estos mecanismos de control se han puesto en práctica para personas naturales y jurídicas que incumplen lo determinado en la normativa legal vigente relacionada a prevención de LA, que sobresalen de su perfil transaccional y de comportamiento, perfiles que son determinados por las entidades financieras del país, mismos que son asignados en base a una metodología de factores y subfactores que lo establece internamente cada institución financiera según su manual determinado para el efecto. Pero no se ha establecido un control y monitoreo de prevención de LA para los servidores públicos dentro de las instituciones públicas, en el cual se podría incluir las políticas de debida diligencia (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca su proveedor* (NCESFPP, 2020).

En relación con el tema de este trabajo, no existe una investigación en tesis doctorales y *journals* relacionados a la prevención de LA en el sector público, que revele la factibilidad de implementar las políticas de la debida diligencia (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor* en el servicio público, cuyas áreas responsables de la aplicación, monitoreo y cumplimiento serían talento humano y administrativa; por lo tanto, esta investigación se representa en la Figura 1.

La Contraloría General del Estado (CGE) verificará en sus auditorías a las instituciones del estado, la implementación de los controles, mecanismos, técnicas y metodología que sean necesarias y estén acordes a cada entidad pública, cuya finalidad será prevenir el LA en el servicio público.

Figura 1.
Debida diligencia en el sector público.



Fuente: Adaptado de la Constitución de la República (CRE) y conocimientos práctico profesional el autor.
Elaborado por: El Autor (2020).

De esta manera, las anomalías detectadas luego de realizar una verificación, monitoreo y análisis de las políticas de debida diligencia (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor* en las instituciones públicas, por parte de los responsables de las áreas de talento humano y administrativo, serán reflejadas en los informes, mismo que serán dirigidos al Comité de Cumplimiento, con la finalidad que se solicite todos los justificativos pertinentes y en caso de que no sean presentados poner en conocimiento de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), siguiendo el procedimiento respectivo. En este sentido, con la implementación de las políticas de la debida diligencia, se tendrá control sobre el LA en el servicio público, a pesar que este delito hoy en día utiliza diferentes mecanismos y aprovecha de la tecnología para evadir la ley y cumplir su objetivo que es transformar los recursos

provenientes de actividades ilícitas en dinero licito (NPLAFT, 2018). El proceso de reporte de las inusualidades, en términos generales está representado en la Figura 2.



Fuente: Análisis documental y conocimientos práctico profesional el autor.
Elaborado por: El Autor (2020).

Bases conceptuales

El artículo 211 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE¹), dispone que la “CGE es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales” (CRE, 2008). El artículo 212 de la misma CRE describe las funciones de la CGE, entre otras:

Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos, determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado (FGE) y expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones (CRE, 2008).

Se debe considerar que el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE²), dispone que:

La CGE puede adaptar, expedir, aprobar y actualizar las normas de control interno, las políticas de auditoría gubernamental, las normas de control y fiscalización adaptadas de

¹ Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, última modificación el 13 de julio de 2011.

² Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de junio de 2002, modificada el 18 de diciembre de 2015

normas internacionales y de las emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OIEFS); las normas de auditoría gubernamental; y, reglamentos, regulaciones, manuales generales y especializados, guías metodológicas, instructivos y más disposiciones necesarias para la aplicación del sistema y la determinación de responsabilidades (LOGGE, 2002).

En este contexto en el 2005 se creó la *Unidad de Inteligencia Financiera* (UIF) quien realizaba actividades de inteligencia financiera, cuya normativa que la regulaba era la *Ley Para Reprimir el Lavado de Activos* (2005), luego con la expedición de la *Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo* (2010) se modificó su nombre a *Unidad de Análisis Financiero* (UAF), posterior se expidió la *Ley Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y Financiamiento de Delitos* (LPLAFD, 2016³), donde entre sus apartados:

(a) Modifica el nombre a UAFE, (b) señala las funciones y atribuciones que tiene dicha Institución dentro de sus competencias; y, (c) determina la capacidad y alcance de las sanciones que imponga a los sujetos obligados y personas naturales o jurídicas que sean regulados y supervisados por la UAFE, conforme lo dictamina la ley dentro de su campo de acción y control (Redsocialweb, 2018, parr. 4).

El artículo 7 de la LPLAFD dispone que “todo ciudadano que conociere de actividades que pudieran constituir operaciones inusuales, injustificadas o sospechosas deberá informar a la UAFE o a la autoridad correspondiente según el caso” (LPLAFD, 2016). Además, el artículo 16 *Ibídem* dispone que todas las instituciones:

Dentro del ámbito de su competencia consideren necesario hacerlo, crearán unidades complementarias antilavado, que deberán reportar reservadamente de conformidad con las normas aplicables para dicho efecto, a la UAFE, las operaciones y transacciones inusuales e injustificadas de las cuales tuvieren conocimiento. Dichas unidades antilavado deberán coordinar, promover y ejecutar programas de cooperación e intercambio de información con la UAFE y la FGE, con la finalidad de ejecutar acciones conjuntas rápidas y eficientes para combatir el delito (LPLAFD, 2016).

El artículo 317 del Código Orgánico Integral Penal (COIP⁴) dispone los supuestos de hecho y sus particularidades específicas que definen la medida de la pena, como se detalla en la Tabla 1.

³ Registro Oficial Suplemento 802 de 21 de julio de 2016, modificada el 29 de diciembre de 2017

⁴ Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014

En Ecuador, sobre la base del artículo 317 del COIP la aplicación de la debida diligencia en relación con los supuestos de hecho y la medida de la pena para el control del LA para el sector público, manda que, la sanción será:

Con pena privativa de libertad de cinco a siete años cuando la comisión del delito no presuponga la asociación para delinquir. Con pena privativa de libertad de siete a diez años, en los siguientes casos: [...] c). [...] cuando el delito sea cometido utilizando instituciones del sistema financiero o de seguros; instituciones públicas o dignidades; o, en el desempeño de cargos directivos, funciones o empleos en dichos sistemas (COIP, 2014).

El Ecuador pertenece al Grupo de Acción Financiera de América Latina (GAFILAT), cuyo propósito es desarrollar e implementar una estrategia global integral para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo como se establece en las recomendaciones del GAFI. Por lo que, la UAFE está a cargo de analizar las operaciones o transacciones económicas que son injustificadas, realizadas por personas naturales o jurídicas que no estén relacionadas con su perfil transaccional y de comportamiento.

Tabla 1
Artículo 371 del COIP

Artículo 317 de COIP	
Actos	Sanciones y penas
"Tenga, adquiera, transfiera, posea, administre, utilice, mantenga, resguarde, entregue, transporte, convierta o se beneficie de cualquier manera, de activos de origen ilícito".	"Con pena privativa de libertad de uno a tres años cuando el monto de los activos objeto del delito sea inferior a cien salarios básicos unificados del trabajador en general". "Con pena privativa de libertad de cinco a siete años cuando la comisión del delito no presuponga la asociación para delinquir. Con pena privativa de libertad de siete a diez años, en los siguientes casos: a) Cuando el monto de los activos objeto del delito sea igual o superior a cien salarios básicos unificados del trabajador en general. b) Si la comisión del delito presuponga la asociación para delinquir, sin servirse de la constitución de sociedades o empresas, o de la utilización de las que se encuentren legalmente constituidas. c) Cuando el delito sea cometido utilizando instituciones del sistema financiero o de seguros; instituciones públicas o dignidades; o, en el desempeño de cargos directivos, funciones o empleos en dichos sistemas".
"Oculte, disimule o impida, la determinación real de la naturaleza, origen, procedencia o vinculación de activos de origen ilícito".	"Con pena privativa de libertad de diez a trece años, en los siguientes casos: a) Cuando el monto de los activos objeto del delito supere los doscientos salarios básicos unificados del trabajador en general. b) Cuando la comisión del delito presupone la asociación para delinquir a través de la constitución de sociedades o empresas, o de la utilización de las que se encuentren legalmente constituidas. c) Cuando el delito ha sido cometido utilizando instituciones públicas, o dignidades, cargos o empleos públicos".
"Preste su nombre o el de la sociedad o empresa, de la que sea socio o accionista, para la comisión de los delitos tipificados en este artículo".	"En los casos antes mencionados, el lavado de activos también se sanciona con una multa equivalente al duplo del monto de los activos objeto del delito, comiso de conformidad con lo previsto en este Código, disolución y liquidación de la persona jurídica creada para la comisión del delito, de ser el caso".
"Organice, gestione, asesore, participe o financie la comisión de los delitos tipificados en este artículo".	
"Realice, por sí mismo o por medio de terceros, operaciones y transacciones financieras o económicas, con el objetivo de dar apariencia de licitud a actividades de LA".	
"Ingrese o egrese dinero de procedencia ilícita por los pasos y puentes del país; de igual manera".	

Fuente: "Artículo 317 del Código Orgánico Integral Penal", publicado en el Suplemento 180 del Registro Oficial el 10 de febrero de 2014.

Elaborado por: El Autor (2020).

Por lo que, el artículo 10 de las *Normas de Prevención de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Otros Delitos* (NPLAFT⁵) de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SUPERCIAS) señala que:

La Debida Diligencia es el conjunto de acciones que el sujeto obligado debe desarrollar para conocer adecuadamente a los clientes, colaboradores, proveedores y corresponsales reforzando el conocimiento de aquellos que por su actividad o condición sean sensibles al LA o al financiamiento del terrorismo y otros delitos (NPLAFT, 2018).

Acoplándose a la necesidad de cada institución del sector público o guiándose en el establecimiento de procedimientos de la debida diligencia según lo descrito en la sección V, del título X, del capítulo III, del libro I Normas de control para las entidades de los sectores financieros público y privado (NCESFPP) de la Superintendencia de Bancos (SB⁶).

Políticas Públicas

Pallares (1998) definió a las políticas públicas como:

Un proceso decisonal; es decir, configuradas por un conjunto de decisiones a tomar en el transcurso de un proceso temporal, más allá del inicial período de elaboración de las políticas.

En este proceso, además, las decisiones siguen normalmente una secuencia racional (p. 143).

Aguilar (1993) mencionó a la implementación de políticas públicas como:

La implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concretar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido (p. 45).

Lavado de activos

Gómez (1996) entendió al LA como:

Por blanqueo de dinero o bienes entiendo aquella operación a través de la cual el dinero, es invertido, ocultado, sustituido o transformado y restituido a los circuitos económicos financieros legales, incorporándose a cualquier tipo de negocio como si se hubiera obtenido en forma lícita (p. 21).

Las culturas jurídicas de los países han hecho que al LA se lo mencione de varias maneras tratándose de blanqueo este concepto tiene una gran difusión en Europa. En este sentido, Abel (2015) indicó que “la Real Academia Española, en la última actualización de su diccionario, constata la incorrección lingüística de la rúbrica “blanqueo de capitales” al

⁵ Segundo Suplemento del Registro Oficial 96 de 9 de diciembre 2019, modificada con Resolución SCVS-INC-DNCDN-2019-0020

⁶ Registro oficial 146 de 19 de febrero de 2020

desterrar tal locución de nuestro léxico y sustituirla por la expresión “blanqueo de dinero”” (p. 12). Como se describe en la Tabla 2.

Como lo mencionó Abel (2015) depende de la cultura jurídica para determinar el nombre y la definición del LA; así, en Ecuador, en base a la norma jurídica se puede indicar que el LA es la figura de transparentar las transacciones de bienes y dinero que son de origen ilícito; así como también, de ingresar dinero ilícito al sistema financiero con la finalidad de hacerlo legal, en concordancia a lo que dispone el artículo 317 del COIP quien “tenga, adquiera, transfiera, posea, administre, utilice, mantenga, resguarde, entregue, transporte, convierta o se beneficie de cualquier manera de activos de origen ilícito” (COIP, 2014).

Tabla 2
Cuadro comparativo de concepto de LA en la subregión

Concepto de LA				
Nombre	Unidad de Análisis Financiero de Chile	Unidad de Información y Análisis Financiero de Colombia	Unidad de Análisis Financiero y Económico de Ecuador	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP Unidad de Inteligencia Financiera de Perú
Siglas	UAF	UIAF	UAFE	SBS-UIF
Año	2019	2019	2019	2020

Concepto	<p>“El LA busca ocultar o disimular la naturaleza, origen, ubicación, propiedad o control de dinero y/o organizaciones criminales buscan dar bienes obtenidos ilegalmente. apariencia de legalidad a los recursos Implica introducir en la economía generados de sus actividades ilícitas. En activos de procedencia ilícita, términos prácticos, es el proceso de dándoles apariencia de legalidad al hacer que dinero sucio parezca limpio, valerse de actividades lícitas, lo haciendo que las organizaciones que permite a delincuentes y criminales o delincuentes puedan hacer organizaciones criminales uso de dichos recursos y en algunos disfrazar el origen ilegal de su casos obtener ganancias sobre los producto, sin poner en peligro su mismos”. fuente”.</p>	<p>“El LA es el proceso a través del cual los bienes de origen delictivo se integran al sistema económico financiero legal aparentando haber sido obtenidos de forma lícita. En síntesis el dinero se “lava” para encubrir actividades criminales o ilegales... y actividades que financian el terrorismo. Actividades ilícitas e ilegales también son los actos de corrupción como: defraudación fiscal, peculado, cohecho, concusión y el enriquecimiento ilícito”.</p>	<p>“El LA es el proceso por el cual se busca introducir, en la estructura económica y financiera de un país, recursos (dinero, bienes, efectos o ganancias) provenientes de actividades ilícitas (delitos precedentes), con la finalidad de darles apariencia de legalidad”.</p>
-----------------	---	---	--

Fuente: Tomado de la “Unidad de Análisis Financiero de Chile; Unidad de Información y Análisis Financiero de Colombia; Unidad de Análisis Financiero y Económico de Ecuador; y, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP Unidad de Inteligencia Financiera de Perú”.
Elaborado por: El Autor (2020).

Control y prevención del lavado de activos en el sector público

Para Pírela (2005) el control interno se conoce como:

Contexto en el que se desenvuelven las organizaciones, como un proceso mediante el cual se asienta el estilo de gestión con el que deberán ser administradas, permiten detectar posibles inconvenientes dentro de los procesos organizacionales, convirtiéndose en una ayuda dentro

de la toma de decisiones, garantizando de esta manera un adecuado cumplimiento de los objetivos inicialmente establecidos (Pírela, 2005, pp. 483-495).

El control interno para Ramón (2014), “permite observar con claridad la eficiencia y la eficacia de las operaciones que realizan las empresas; así como, la confiabilidad de los registros y el cumplimiento de las leyes, normas y regulaciones aplicables y aplicados en todos los procesos” (Ramón, 2014, p. 1).

El término control, en su acepción más extendida, hace referencia a “comprobación, inspección, fiscalización o intervención”, es decir, consiste en contrastar si unas actuaciones están o no en consonancia con normas o criterios dados que marcan cómo se debe hacer; todos estos conceptos son aplicables a la gestión de la actividad económica-financiera (López-Hernández & Cabeza del Salvador, 2002, pp. 34-43).

La palabra “control proviene del término francés *contrôle* y significa comprobación, inspección, fiscalización o intervención. También puede hacer referencia al dominio, mando y preponderancia, o a la regulación sobre un sistema” (Pérez & Gardey, 2019, parr. 1).

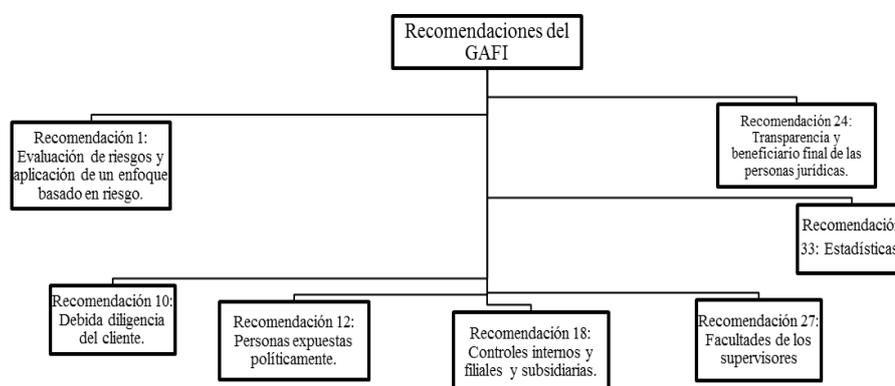
De las 40 recomendaciones del GAFI, 7 recomendaciones están relacionadas con la presente investigación, mismas que se representa en la Figura 3.

Debida diligencia

“Es el conjunto de políticas, procesos y procedimientos que aplica la entidad, a sus accionistas, clientes, empleados, corresponsales y mercado, para evitar que se la utilice como un medio para el cometimiento de LA, financiamiento de delitos como el terrorismo” (Normas de control para las entidades de los sectores financiero público y privado, 2020).

Figura 3.

Siete Recomendaciones del GAFI relacionadas con el control y prevención del LA.



Fuente: Adaptado de <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones>.

Elaborado por: El Autor (2020).

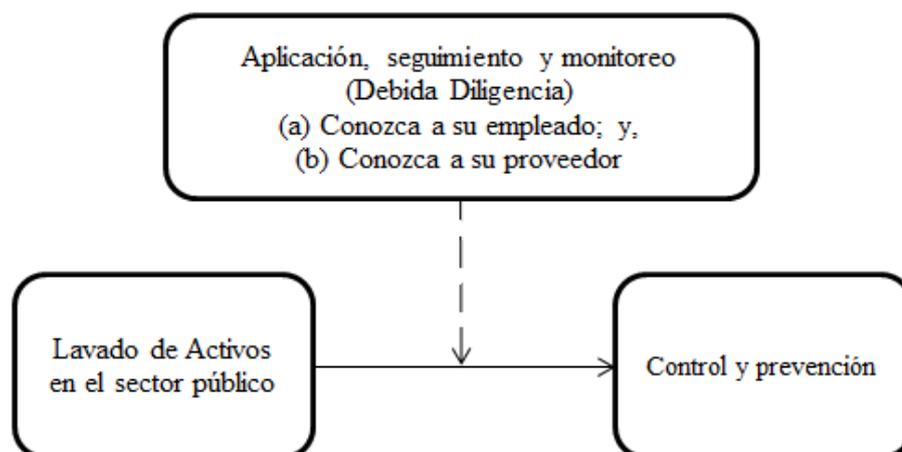
El artículo 7 del Reglamento de la LPLAFD⁷, dispone que:

Las políticas de debida diligencia que deben aplicar los sujetos obligados a reportar a la UAFE, se sujetarán a las disposiciones emitidas por el respectivo organismo de control al que se encuentren sujetos, en relación a las siguientes políticas cuya descripción dispondrá el mismo organismo de control, dependiendo el sector: (a) *Conozca a su cliente*, (b) *Conozca a su empleado*, (c) *Conozca a su mercado*, (d) *Conozca a su corresponsal*; y, (e) *Conozca a su proveedor*. (RLPLAFD, 2017)

En la medida que se apliquen las políticas de debida diligencia mencionadas y la creación del Comité de Cumplimiento en las instituciones públicas que serán monitoreadas y controladas por las unidades de talento humano y administrativa, luego la CGE verificará su cumplimiento, se contribuye al control de prevención de LA en el sector público, como se representa la Figura 4.

Figura 4.

Debida diligencia para el control y monitoreo



Fuente: Análisis documental y conocimientos práctico profesional el autor.

Elaborado por: El Autor (2020).

En este contexto, se analizó la aplicación y expresión de la debida diligencia: (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor* según lo dispuesto en las NCESFPP de la SB; y, en las NPLAFT de la SUPERCIAS; para el control y monitoreo del servicio público en temas de LA; así como también, se analizó las técnicas, políticas y metodología aplicables en auditoría gubernamental, para el control y prevención el LA en el servicio público ecuatoriano.

⁷ Suplemento del Registro Oficial No. 966, 20 de marzo 2017

La aplicación de la política *Conozca a su Empleado* en concordancia con los artículos del 24 al 27 de las NCEFPP de la SB, correspondería al área de talento humano de cada institución pública, esta política hará que las entidades del sector público tengan conocimiento del perfil de riesgo de todos los miembros del nivel jerárquico superior, servidores, obreros y demás personal temporal, para lo cual se solicitará, revisará y validará en primera instancia toda la información y documentación solicitada previo el ingreso a la entidad pública, de forma anual y cuando exista variaciones que ameriten su actualización. Se debe determinar si los miembros del nivel jerárquico superior, servidores, obreros y demás personal temporal de la entidad pública, mantienen un nivel de vida acorde a sus ingresos mensuales, para lo cual debe realizarse análisis periódicos de su patrimonio (NCEFPP, 2020). Así como también, realizar evaluaciones que:

Demuestren conductas inusuales o fuera de lo normal, tales como: (a) resistencia a salir de vacaciones, (b) renuencia a ejercer otras funciones, o a ser promovidos, colaboración inusual y no autorizada, encontrarse habitualmente en lugares distintos al de su función; de no encontrarse justificativo para tales conductas y de no existir tal compatibilidad o si ésta no es justificada, se los reportará a la UAFE (NCEFPP, 2020).

La aplicación de la política *conozca a su proveedor* es responsabilidad del área administrativa de las instituciones públicas considerando lo dispuesto en el artículo 20 de las NPLAFT de la SUPERCIAS, la cual se refiere al “conocimiento de los proveedores de bienes y servicios, mediante el manejo de expedientes individuales en el que consten, los servicios contratados, modalidades y formas de pago, frecuencia de prestación de servicios y/o entrega de bienes” (NPLAFT, 2018). Para lo cual las áreas administrativas de las instituciones públicas harán un análisis y comprobación de la información presentada por el proveedor y en base al informe generado, asignarle un nivel de riesgo.

Los resultados obtenidos del monitoreo y control de las políticas *conozca su empleado* y *conozca su proveedor*, son reportados al Comité de Cumplimiento que se cree en las instituciones públicas para el efecto, cuyos procesos, procedimientos y políticas serán plasmados en un manual de LA de cada entidad pública, con la finalidad de prevenir el LA, el cumplimiento de la aplicación de éstas políticas serán verificadas en auditorías gubernamentales posteriores; por cuanto, con la declaración juramentada presentada cada dos años por lo servidores públicos, no se ha podido controlar el LA, lo que refleja que han existido algunos casos sentenciados y otros en proceso de juzgamiento en los cuales se involucran a los servidores públicos en base a lo dispuesto en las NCEFPP de la SB; y, en las NPLAFT de la SUPERCIAS.

Por ello, el Comité de Cumplimiento en concordancia con lo dispuesto en el artículo 38 de las NCEFP de la SB; y, en las NPLAFT de la SUPERCIAS, tendría las funciones descritas en la Tabla 3.

Tabla 3
Funciones del Comité de Cumplimiento

Funciones del Comité de Cumplimiento
(a) "Proponer a la máxima autoridad las políticas de prevención de LA".
(b) "Someter a aprobación de la máxima autoridad, el manual de prevención de LA, así como sus reformas y actualizaciones".
(c) "Recibir, analizar y pronunciarse sobre cada uno de los puntos que contenga el informe mensual de los responsables tanto del área de talento humano como de la administrativa y realizar seguimiento a las conclusiones y recomendaciones que contengan dicho informe, dejando expresa constancia en la respectiva acta; y, si fuere del caso, trasladarlos a conocimiento de la UAFE".
(d) "Emitir recomendaciones sobre la aplicación de las políticas conozca a su empleado y a su proveedor, en temas de prevención de LA y efectuar el seguimiento del acatamiento de las mismas".
(e) "Proponer la imposición de sanciones administrativas internas por el incumplimiento de los procesos de prevención de LA".
(f) "Presentar a la máxima autoridad la metodología general de la matriz de riesgos de prevención de LA y aprobar al menos semestralmente las actualizaciones de los criterios, categorías y ponderaciones de riesgos constantes en la matriz de riesgos; así como, las metodologías, modelos e indicadores cualitativos y cuantitativos para la oportuna detección de las transacciones económicas inusuales e injustificadas".

Fuente: Adaptado del "Capítulo III, título X, libro I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos", 2020.

Elaborado por: El Autor (2020).

Para su aplicación, Martínez (2015) concluyó que:

Para combatir el crimen organizado es esencial el control del dinero fruto de las actividades ilegales, el papel del GAFI a nivel internacional es fundamental para evitar el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Este grupo se ha convertido en un dinamizador de la legislación para evitar el blanqueo de capitales que terminan en la transposición a las legislaciones nacionales (p. 462).

Al respecto, en Ecuador Guerrero, Marín, y Bonilla (2019) concluyeron que:

Debe incrementar datos estadísticos, investigaciones en materia del LA, con datos más actuales y verídicos que sean de fácil acceso para poder diagnosticar la situación interna del país desde la óptica cuantitativa, que den más realidad e influyan en la medición de un impacto real en la economía del país desde el ámbito productivo y económico (pp. 8-9).

Modelos preventivos de LA de Ecuador y Chile

En Ecuador no se ha realizado una investigación ni se ha implementado un modelo de prevención de LA en el sector público; en Chile se implementó un modelo de combatir el LA en el sector público, como se indica en la Tabla 4.

Tabla 4
Modelo preventivo de LA de Chile

País	Chile
Concepto	<p>“El Ministerio de Hacienda de Chile mediante oficio circular de 21 de junio de 2016, envió al Director de la Unidad de Análisis Financiero, Auditora General de Gobierno, Ministerios y Servicios Públicos del Estado, Intendencias, Gobernaciones y Municipalidades, una propuesta del “Modelo para Formular e Implementar un Sistema de Prevención de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Delitos Funcionarios”. Por lo que, correspondía a cada institución incorporar las particularidades de tamaño y características propias de su organismo, para avanzar hacia un modelo que se vaya perfeccionando en el tiempo, que permita incorporar las distintas experiencias y mejoras, y se transforme en una herramienta cada vez más eficiente, conforme las circunstancias y la evolución de los procesos así lo vayan haciendo recomendable”.</p>

Nota. Tomado de “Unidad de Análisis Financiero del Gobierno de Chile, 2020.
Elaborado por: El Autor (2020).

El *Modelo para Formular e Implementar un Sistema de Prevención de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Delitos Funcionarios (MFISPLA)* implementado por Chile, sirve:

Para la formulación e implementación de un Sistema de Prevención de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Delitos Funcionarios (LA/FT/DF) en las instituciones y órganos públicos. Para ello, cada organización deberá analizar los componentes de esta propuesta, de acuerdo a la naturaleza, características y sector en el cual de desarrollan, el alcance del sistema de prevención de LA/FT/DF debía incluir a todos los funcionarios públicos, independiente de su modalidad de contratación; conjuntamente, las directrices que emergen de la implementación de este Sistema deben ser atingentes para los procesos de negocio y de soporte de cada organismo (MFISPLA, 2015).

Este sistema de prevención de LA/FT/DF comprende un conjunto de políticas y procedimientos que ayudan a prevenir los ilícitos citados en la normativa legal de Chile en los servicios de la Administración Pública, cuya responsabilidad tiene la máxima autoridad de cada una de las instituciones estatales y del servidor asignado como responsable para monitorear, controlar e implementar este sistema de prevención de LA/FT/DF. Los componentes generales del sistema de prevención de LA/FT/DF son:

- (a) Identificación y evaluación de los riesgos de LA/FT/DF, (b) Organización interna: Roles y responsabilidades; (c) Políticas de prevención y detección del LA/FT/DF, (d) Procedimientos de detección del LA/FT/DF, (e) Monitoreo del Sistema de Prevención del LA/FT/DF; y, (f) Manual del Sistema de Prevención del LA/FT/DF (MFISPLA, 2015).

Este modelo implementado por Chile es el que más se asemeja a esta investigación, no solo por ser un país de Suramérica, sino que señala que cada institución pública debe definir metodologías, modelos, perfiles, y demás elementos e instrumentos que se detallan en el documento, se podría partir de este ejemplo para poder implementarlo en Ecuador tomando los

aspectos más fundamentales y que se acopla al contexto; por cuanto, como se concluyó en la *Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo de 2017*, que “la cooperación y la coordinación entre instituciones nacionales, tanto a nivel público como privado, son elementos que no pueden ser obviados, si se pretende tener grados importantes de disuasión y condenas por LA/FT” (UAF, 2017).

Metodología

En el presente trabajo de investigación se aplicó una metodología con enfoque cualitativo, empleando como estrategia de investigación el estudio de casos múltiple (Ponce, 2018) utilizando como unidades muestrales a Ecuador y Chile, a partir de muestra de propósito (Avolio, 2016), con la finalidad de profundizar el estudio del control y prevención del LA y la Debida Diligencia en Ecuador en contraste con Chile. En este contexto, por medio del análisis documental se consideraron elementos como: (a) debida diligencia, (b) LA en el sector público; y, (c) control y prevención, para lo cual se investigó cómo opera la debida diligencia: (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor*; para el control y monitoreo del servicio público en temas de LA. Así, a partir del contraste de los casos de estudio se identificó: en Ecuador, los elementos transversales como el monitoreo, acceso a la información e investigación, no se encuentran integrados en el control y prevención de LA; puesto que, son estos los que permiten identificar las posibles inusualidades que se generen en las entidades públicas relacionadas al LA, mismas que se correlacionan con lo dispuesto en la legislación ecuatoriana. En tanto que, en Chile se evidencia la incorporación del MFISPLA que se asemeja a esta investigación.

Las data recolectada fue de tipo primaria; por cuanto, se entrevistó a dos expertos en los temas (a) financiero y (b) no financiero; y, de tipo secundaria; ya que, se obtuvo información pública de relevancia que permitió la interrelación con: los estudios científicos, la normativa jurídica pertinente y la información científica suficiente y relevante, que permitió dar cumplimiento con el trabajo planteado.

Resultados

Para el caso de Ecuador se revisó y analizaron los cuerpos jurídicos: (a) CRE, (b) LPLAFD, (c) LOGGE, (d) RLPLAFD, (e) RLOGGE, (f) Libro I de las NCESEFP de la SB, (g) NPLAFT de la SUPERCAS; y, (h) Codificación RES Junta Política monetaria Normas para las instituciones del sistema de seguro privado sobre prevención de LA, financiamiento del terrorismo y otros delitos. Además, para el caso de Chile, se revisaron: (a) MFISPLA de 2015, (b) *Ley 20818* de 18 de febrero de 2015, (c) *Oficio circular 20* de 15 de mayo de 2015; y, (d)

Guía de Recomendaciones para la Implementación de un Sistema Preventivo contra los Delitos Funcionarios, el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo de mayo de 2015.

Interpretación del caso control y prevención de LA en el sector público, Ecuador.

A pesar que en Ecuador no existe normativa legal que disponga el control y prevención del LA en el sector público, se identificó que los elementos de control y prevención de LA en el servicio público en Ecuador pueden alinearse a lo dispuesto en el artículo 1.q de las NCESEFPP que dispone que los elementos de prevención de LA son:

- (a) Las políticas, (b) procesos, (c) procedimientos (documentos que deben estar debidamente aprobados y formalizados), (d) estructura organizacional, (e) sistema de control interno, (f) infraestructura tecnológica, (g) capacitación y formación del personal; y, (h) divulgación de normas y principios orientados a prevenir el LA (NCESEFPP, 2020).

Los artículos 16 de la LPLAFD y 5 del RLPLAFD, las instituciones dentro del ámbito de su competencia de considerar necesario crearán unidades complementarias antilavado, que deberán reportara a la UAFE quien ejercerá el control y supervisión en materia de prevención de LA y financiamiento de delitos, de los sujetos obligados a reportar que no tengan instituciones de control específicas en concordancia con lo que mandan los artículos 12.k de la LPLAFD y 8 del RLPLAFD.

Estos sujetos obligados a reportar deben desarrollar un sistema de prevención de riesgos que permita detectar operaciones y transacciones inusuales e injustificadas relacionadas con el LA. Así como, “coordinar, promover y ejecutar programas de cooperación e intercambio de información con la UAFE y la FGE, con la finalidad de ejecutar acciones conjuntas rápidas y eficientes para combatir el delito” (LPLAFD, 2016).

En el sentido estricto, la debida diligencia es el conjunto de procesos, procedimientos y políticas las aplicables al sector público son: (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor*, que usaría la entidad para evitar que se cometan actos relacionados al LA, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 1.n de las NCESEFPP; 1.18 de la Codificación RES de la Junta Política Monetaria; 2 de las NPLAFT de la SUPERCIAS; y, 7 del RLPLAFD. De aquí que, las políticas y procedimientos deben ser definidas en una matriz de riesgo sobre la base de factores y criterios de riesgo establecidos por la entidad; cuyos resultados servirán para el monitoreo permanente, adoptando las medidas de debida diligencia que corresponda, según lo que manda el artículo 6 de las NCESEFPP.

En este escenario, la debida diligencia de la política: (a) *Conozca a su empleado*, según lo dispuesto en los artículos 24, 25, 26 y 27 de las NCESEFPP de la SB; 23, 24, y 26 de la Codificación RES de la Junta Política Monetaria; y, 19 de las NPLAFT de la SUPERCIAS,

dispone que la aplicación de esta política corresponde al responsable del área de talento humano, propenderá a que la entidad tenga un adecuado conocimiento del perfil de riesgo de todos los servidores, quien reportará sus resultados al oficial de cumplimiento y de existir conductas inusuales y no justificadas. Seg

ún lo dispuesto en el artículo 20 de las NPLAFT de la SUPERCIAS:

La aplicación de la política (b) *Conozca a su proveedor*, busca tener que reforzar el conocimiento de los proveedores de bienes y servicios de la entidad, mediante el manejo de expedientes individuales en el que consten toda la información relevante del proveedor (Normas prevención lavado de activos, financiamiento del terrorismo, 2018).

Estas políticas deben constar en el manual de prevención de LA que la entidad cree para el efecto, según lo que manda los artículos 9, 10 y 11 de las NCESFPP; 9, 10 y 11 de la Codificación RES de la Junta Política Monetaria; y, 8 y 9, de las NPLAFT.

De aquí que, la UAFE capacitará a las Unidades Complementarias Antilavado y las entidades deben diseñar programas y coordinar planes de capacitación para el personal según lo dispuesto en los artículos 10 del RLPLAFD; y, 45 de las NCESFPP. Así como también, las entidades deben contar con un cuerpo colegiado (comité de cumplimiento) o servidor responsable (oficial de cumplimiento) del monitoreo y control del LA en concordancia con lo que manda los artículos 18 del RLPLAFD; 37 y 38 de las NCESFPP de la SB; y, 37 de la Codificación RES de la Junta Política Monetaria. Las funciones y responsabilidades del oficial de cumplimiento estarían establecidas con lo dispuesto en los artículos 13 y 15 del RLPLAFD; 40 y 42 de las NCESFPP; 39 de la Codificación RES de la Junta Política Monetaria; y, 41 de las NPLAFT.

Así, el monitoreo permitirá controlar permanentemente el cumplimiento de las políticas *Conozca a su Empleado* y *Conozca a su Proveedor*, para lo cual se coordinará con las distintas áreas de la entidad, a fin de detectar transacciones inusuales y/o injustificadas que se realicen en la entidad, según lo dispuesto en los artículos 13 y 15 del RLPLAFD; 40 y 42 de las NCESFPP; 39 de la Codificación RES de la Junta Política Monetaria; y, 41 de las NPLAFT. Los resultados del monitoreo serán reportados a los organismos de control en base a lo que manda los artículos 4 y 16 de la LPLAFD.

Los mecanismos de control para la implementación de la debida diligencia de las políticas (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor* en el servicio público en Ecuador se alinea a lo dispuesto en los artículos 211 y 212 de la CRE, que indican que la CGE es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales (CRE, 2008). Así como, las funciones de esta entidad.

La CGE en base a lo que mandan los artículos 6.2.a, 7, 12.c, 18, 21, 24, 31, 76, 80, 81 y 88 de la LOCGE; y, 1, 5, 7, 11, 12.c, 14, 17, 33, 53.a) de su Reglamento:

Adaptará, expedirá, aprobará y actualizará, según corresponda: (a) normas de control interno que sirvan de marco básico para que las instituciones del Estado y sus servidores establezcan y pongan en funcionamiento su propio control interno, (b) políticas de auditoría gubernamental, (c) normas de control y fiscalización sobre el sector público, adaptadas de Normas Internacionales y de las emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, (d) normas de auditoría gubernamental, de carácter local e internacional en sus modalidades de gestión; y, (e) reglamentos, regulaciones, manuales generales y especializados, guías metodológicas, instructivos y más disposiciones necesarias para la aplicación del sistema y la determinación de responsabilidades (LOCGE, 2002).

El objetivo de la implementación de la debida diligencia de las políticas (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor* en el servicio público tratará que los servidores actuarán dentro del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado en concordancia a lo dispuesto en los artículos 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 26, 77 de la LOCGE; y, 12, 16 y 17 de su Reglamento.

Interpretación del caso control y prevención de LA en el sector público, Chile.

En Chile, se estableció el MFISPLA de 2015:

Que se refiere a un conjunto de políticas y procedimientos establecidos para prevenir dichos ilícitos en los servicios de la administración del Estado. La responsabilidad de este sistema de prevención de LA/FT/DF recae sobre la más alta autoridad de una organización, en conjunto con el funcionario responsable designado para tal efecto. Entre las medidas administrativas se consideró desarrollar un sistema preventivo antilavado de dinero y anticorrupción en los servicios públicos, cuyas directrices quedaron plasmadas en el Oficio Circular 20/2015 y en la Guía de Recomendaciones para la Implementación de un Sistema Preventivo contra los DF, el LA y el FT que el Ministerio de Hacienda distribuyó ese mismo mes a todos los ministerios y servicios del Estado, intendencias, gobernaciones y municipalidades (MFISPLA, 2015).

Complementándolo con lo dispuesto en la Ley 20.818 de 18 de febrero de 2015, creando “la Unidad de Análisis Financiero (UAF), entre ellas, la incorporación de todo el sector público al Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo” (MFISPLA, 2015).

En el Oficio Circular 20/2015 del Ministerio de Hacienda:

Se instruyó la verificación de su cumplimiento a los auditores internos, y su reporte semestral al Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), este órgano requirió, a través del Oficio Ordinario 12 del 18 de junio de 2015, a cada servicio y entidad, informar acerca

del nombramiento de un funcionario responsable de la implementación de un Sistema Preventivo contra el LA/FT/DF, el nombramiento de su suplente y la inscripción en el Registro de Entidades Reportantes de la UAF. Con ello, las instituciones públicas quedaron facultadas para reportar todas aquellas operaciones sospechosas que detecten en el ejercicio de sus funciones (MFISPLA, 2015).

El MFISPLA de 2015, dispone que cada institución pública deberá:

(a) Definir la organización interna: roles y responsabilidades, para el funcionamiento eficaz del Sistema de Prevención de LA/FT/DF, (b) contar con el manual del sistema de prevención de LA/FT/DF que contendrá todos los procesos, procedimientos, políticas, la metodología enfocada a riesgos con sus respectivos perfiles asignados a cada servidor; y, el monitoreo de las alertas contempladas en este documento que se generan por actividades u operaciones inusuales e injustificadas, mismo que debe ser aprobado por la más alta autoridad de la organización, estar difundido y encontrarse al alcance de todos los funcionarios, (c) la capacitación de todos los funcionarios de la organización gubernamental, (d) designar a un Funcionario responsable, quien será la persona designada como responsable de la implementación, coordinación y control del Sistema de Prevención de LA/FT/DF y de los reportes de actividades sospechosas a la UAF, (e) determina el monitoreo continuo que sirve para chequear que los controles preventivos, correctivos y de respuesta se realicen correctamente; y, (f) todo oficial de cumplimiento o funcionario responsable debe enviar a la UAF cuando, en el ejercicio de su actividad o de sus funciones, detecte una operación sospechosa de LA o FT, que corresponda ser informada a este servicio. Este modelo indica que el rol del auditor interno es informar oportunamente al Funcionario Responsable (oficial de cumplimiento), por los canales correspondientes, la ocurrencia de cualquier situación sospechosa susceptible de ser reportada como un reporte de operaciones sospechosas (ROS) a la UAF; incorporar en su plan anual de auditoría revisiones al Sistema de Prevención de LA/FT/DF, para verificar su funcionamiento (MFISPLA, 2015).

Análisis y Discusión

De la revisión y análisis de los documentos relacionados con el estudio de casos, se obtuvo evidencia considerable como sustento de las proposiciones:

Proposición 1. La implementación de la debida diligencia: (a) *Conozca a su empleado;* y, (b) *Conozca a su proveedor* en las instituciones del Estado, permitirá controlar y monitorear a los servidores públicos en temas de LA; por cuanto, se incluirán procesos, procedimientos y políticas debidamente aprobadas, en los cuales se describirán las funciones y responsabilidades de cada servidor público que serán de cumplimiento estricto. La Tabla 5 resume la evidencia encontrada del análisis de la implementación de la debida diligencia: (a) *Conozca a su*

empleado; y, (b) Conozca a su proveedor; en el servicio público en temas de LA; en los dos estudios de caso.

Tabla 5

Análisis de la implementación de la debida diligencia en el servicio público en temas de LA. Proposición 1.

Características	Caso 1 Ecuador	Caso 2 Chile
Los elementos de prevención de lavado de activos son los procesos, procedimientos y políticas	√	√
Se designa al responsable de la implementación de los sistemas de prevención y control de LA	√	√
Se ha creado normativa legal que dispone el control y prevención del LA	√	√
Cuenta con normativa legal específica que se aplique al control y prevención del LA en el servicio público	X	√

Nota. Las marcas de verificación indican la evidencia de la revisión y análisis documental.

Fuente: Estudios realizados por el Autor

Elaborado por: El Autor (2020).

Proposición 2. La debida diligencia (a) *Conozca a su empleado; y, (b) Conozca a su proveedor*, aportarán al control y prevención de LA en el sector público; en razón de que, se expresa en procesos, procedimientos y políticas aprobadas en un manual, para lo cual las áreas de talento humano y administrativa serán quienes velen por su cumplimiento, en base al monitoreo según la metodología creada para el efecto, cuyos resultados de operaciones inusuales o sospechosas serán emitidos a los organismos de control pertinentes. La Tabla 6 resume la evidencia encontrada del aporte al control y prevención de LA en el servicio público.

Tabla 6

Aporte al control y prevención de LA en el sector público. Proposición 2.

Características	Caso 1 Ecuador	Caso 2 Chile
Conocimiento sobre lo que trata la debida diligencia	√	√
Creación de un Comité y asignación de un responsable del monitoreo y control	√	√
Implementación del Manual de prevención de LA	√	√
Monitoreo y control del sistema o metodología implementada para la prevención de LA	√	√
Reportes a los organismos de control	√	√
Capacitación al personal en temas de prevención de LA	√	√

Nota. Las marcas de verificación indican la evidencia de la revisión y análisis documental

Fuente: Estudios realizados por el Autor.

Elaborado por: El Autor (2020).

Proposición 3. En Ecuador la CGE, para el cumplimiento de sus funciones podrá adaptar, crear, emitir, aprobar y actualizar normativa para controlar y fiscalizar al sector público, mismas que podrán ser adaptadas de normas internacionales; y, de auditoría gubernamental, de carácter local e internacional en sus modalidades de gestión relacionadas al control y prevención de LA en el sector no financiero; por cuanto, en Ecuador solo existe

normativa de prevención de LA para el sector financiero. En Chile el CAIGG elabora la metodología de cada institución gubernamental para el modelo de gestión de riesgos definido para el LA/FT/DF. La Tabla 7 resume la evidencia encontrada de las técnicas, políticas y metodología aplicable en auditoría gubernamental que permitirá controlar y prevenir el LA en el sector público.

Tabla 7
Técnicas, políticas y metodología aplicable en auditoría gubernamental que permitirá controlar y prevenir el LA en el sector público. Proposición 3.

Características	Caso 1 Ecuador	Caso 2 Chile
La auditoría gubernamental participa en la prevención de LA en el sector público	X	√
El control interno es un elemento para la prevención de LA en el sector público	X	√
La auditoría gubernamental es considerada para elaborar metodologías de riesgo en las entidades	X	√
Se ejecutan auditorías gubernamentales para evaluar el control interno e identificar riesgos	√	√
Evalúa los sistemas o metodologías implementadas para el control y prevención de LA en el sector público	X	√
Implementar un control de prevención de LA en el sector público	X	√
Evitar que las instituciones estatales sean utilizadas para actividades de LA	X	√

Nota. Las marcas de verificación indican la evidencia de la revisión y análisis documental

Fuente: Estudios realizados por el Autor

Elaborado por: El Autor (2020).

En este escenario, para validar los resultados del análisis documental, se entrevistó a dos expertos que corresponden al control de los sectores: (a) financiero; y, (b) no financiero; respectivamente. En relación con el sector no financiero al entrevistar al experto en la aplicación práctica se preguntó: ¿Cómo se expresa y opera la debida diligencia: (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor*; para el control y monitoreo del servicio público en temas de LA?; así como también, ¿Qué técnicas, políticas y metodología se podría aplicar en auditoría gubernamental, para el control y prevención de LA en el servicio público?, a estas interrogante, respondió: la Debida Diligencia relacionada al LA en el sector público no se aplica, porque no existe cuerpo jurídico que la regularice, más bien en Ecuador hay normativa general y específica para regularizar el control interno y las funciones de los servidores públicos en sus diferentes ámbitos. De aplicarse la Debida Diligencia en el sector público no financiero sería favorable para el Estado; por cuanto, permitiría transparentar y garantizar su gestión; y, controlar que los servidores públicos no incurran en actividades relacionadas al LA, sin bien es cierto la CGE tiene la facultad de revisar las declaraciones juramentadas, sin apuntar al control y prevención de LA. En este sentido la CGE en base a sus facultades tiene la potestad de crear e implementar normativa para el control y prevención de LA en el sector público para mitigar el riesgo de que los servidores públicos y los proveedores del Estado comentan delitos relacionados al LA (Dueñas, 2020). Evidencia obtenida que permite validar las proposiciones:

(a) ¿Cómo opera la debida diligencia: (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor*; para el control y monitoreo del servicio público en temas de lavado de activos?, (b) ¿Cómo se expresa la debida diligencia (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor*; para el control y monitoreo del servicio público en temas de lavado de activos?; y, (c) ¿Cuáles serían las técnicas, políticas y metodología aplicables en auditoría gubernamental, para el control y prevención el lavado de activos en el servicio público ecuatoriano?

Luego, con relación al sector financiero al entrevistar al experto en la aplicación práctica se preguntó: ¿Cómo se expresa y opera la debida diligencia: (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor*; para el control y monitoreo del servicio público en temas de LA?, a esta interrogante, respondió: en relación con el sector no financiero se debería establecer una norma que determine la gestión y actividades de los servidores públicos se enmarquen en ámbitos éticos y legales para prevenir el LA. Así como también, analizar la implementación de convenios interinstitucionales con la finalidad de integrar la información, para obtener un mejor control en la prevención de LA, con la finalidad de facilitar la entrega y recepción de reportes de posibles operaciones inusuales e injustificadas. En cuanto a la Debida Diligencia es importante contar con una metodología que permita un monitoreo y control, ajustada a las particularidades del servicio público (Espinosa, 2020). Evidencia obtenida que se ajusta a las proposiciones: (a) ¿Cómo opera la debida diligencia: (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor*; para el control y monitoreo del servicio público en temas de lavado de activos?; y, (b) ¿Cómo se expresa la debida diligencia (a) *Conozca a su empleado*; y, (b) *Conozca a su proveedor*; para el control y monitoreo del servicio público en temas de lavado de activos?

Conclusiones

Estudiados los casos Ecuador y Chile, sobre la base del análisis se verificó que el sector no financiero público ecuatoriano carece de normativa jurídica que regularice la prevención y control de LA; sin embargo, existe normativa para el sector financiero, la cual es posible adoptar según las necesidades de cada institución pública para controlar y monitorear los actos ejecutados por los servidores públicos relacionados al LA; en tanto que en Chile existe el MFISPLA para prevenir actividades ilícitas en el servicio público.

En la función pública de Chile se implementó el MFISPLA y la elaboración de códigos de ética, con la finalidad de contribuir la Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios del Gobierno, comprometiendo a todos los funcionarios de la Administración del

Estado capaces de lograrlo; mientras que, en Ecuador no existe normativa sobre la prevención del LA en el sector público, lo que ocasiona la falta de control en el tema.

En Ecuador y Chile, la Debida Diligencia se expresa en los cuerpos jurídicos que mandan la prevención y control del LA en el servicio público, en relación con las recomendaciones del GAFI, emitidas en procesos, procedimientos y políticas debidamente formalizadas y documentadas, en las cuales se detallarán todas las funciones y responsabilidades que todos los servidores públicos deberán cumplir, con relación a la prevención y control de LA.

En Ecuador, en relación con el sector público financiero: existen Organismos de Control encargados de velar que las entidades a su cargo cumplan con la normativa e implementen controles de prevención del LA, en tanto que para el sector público no financiero actualmente, es facultad de la CGE sobre la base de sus atribuciones y funciones implementar normativa, instructivos, manuales, entre otros cuerpos jurídicos, que permiten verificar el cumplimiento posterior de todo lo implementado por las instituciones públicas en relación a la prevención y control de LA en el servicio público ecuatoriano.

Con la implementación del MFISPLA, Chile concluyó que debe seguir colaborando internacionalmente y lograr que todos comprendan la importancia de la prevención y el combate del financiamiento del terrorismo y del LA.

Implicancias

En Ecuador, la aplicación de la debida diligencia para el control y prevención del LA, viabiliza el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 317 del COIP en relación con el servicio público, conforme se aplica actualmente en el caso de Chile.

Con la implementación en Ecuador de un modelo que permita formular y crear un sistema de prevención de lavado de activos en el sector público, permitiría al país a través de la CGE tener un control del LA en las entidades estatales, implementando mecanismos que permitan combatir este delito.

Las autoridades de la CGE, deberían analizar la creación e implementación de un sistema de prevención de lavado de activos en el sector público, que permitirá crear controles, mecanismos y normativa interna que motive a combatir el delito del LA en las instituciones del estado.

Referencias

- Abel, M. (2015). *El blanqueo de dinero: problemática actual española, con anotaciones de derecho comparado estadounidense*. Colombia.
- Aguilar, L. (1993). *La implementación de la Políticas Públicas*. México: 1993.
- Armienta, G., Goite, M., Medina, A., Gambino, L., & García, L. (2015). *El Lavado de Dinero en el Siglo XXI una visión desde los instrumentos jurídicos internacionales, la doctrina y las leyes en América Latina España*. México: 2015.
- Cañón, M. I. (2011). *Infolat, anticorrupción, fraude y LA/FT*. Recuperado el 20 de octubre de 2020, de <https://www.infolaft.com/frases-laft-2011/>
- Capítulo III, título X, libro I de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos. (2020). *Superintendencia de Bancos*. Quito: Artículo 38.
- Código Orgánico Integral Penal. (2014). *Sección Octava, Capítulo V*. Quito: Asamblea Nacional.
- Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). *Registro Oficial N° 449*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Contraloría General del Estado. (21 de noviembre de 2019). *Contraloría General del Estado*. Obtenido de <https://www.contraloria.gob.ec/LaInstitucion/Historia/HistoriaCGE>
- CRE. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi.
- Dueñas, N. (1 de 10 de 2020). Cómo opera la debida diligencia: (a) Conozca a su empleado; y, (b) Conozca a su proveedor; para el control y monitoreo del servicio público en temas de lavado de activos. (P. Coello, Entrevistador)
- Espinosa, D. (1 de octubre de 2020). Cómo opera la debida diligencia: (a) Conozca a su empleado; y, (b) Conozca a su proveedor; para el control y monitoreo del servicio público en temas de lavado de activos. (P. Coello, Entrevistador)
- García, R. (14 de Julio de 2015). *Forbes México*. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/las-3-etapas-del-lavado-de-dinero/>
- Gómez, D. (1996). *El delito de blanqueo de capitales en el derecho español*. Barcelona: S.L.
- Guerrero, A., Marín, M., & Bonilla, D. (2019). El lavado de activos y su influencia en la productividad y el desarrollo económico de un país. *Espacios*, 9-10.
- LOCGE. (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*. Quito.

- López-Hernández, A. M., & Cabeza del Salvador, I. (2002). Control y auditoría en las entidades públicas. *Harvard Deusto Finanzas & Contabilidad*, 34-43. Obtenido de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuacont/article/view/17380/13882>
- LPLAFD. (2016). *Ley de prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y financiamiento de delitos*. Quito.
- Martínez, J. (2015). Estrategias multidisciplinarias de seguridad para prevenir el crimen organizado. En J. Martínez. Barcelona.
- Modelo para Formular e Implementar un Sistema de Prevención de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Delitos Funcionarios. (2015). *Unidad de Análisis Financiero del Gobierno de Chile*. Santiago de Chile.
- Moreno, E. I. (20 de Agosto de 2009). *DerechoEcuador.com*. Obtenido de <https://www.derechoecuador.com/el-lavado-de-dinero-y-activos>
- Normas de control para las entidades de los sectores financiero público y privado. (2020). *Libro I de la Superintendencia de Bancos* (Vols. Capítulo III.- Normas para las instituciones del sistema financiero sobre prevención de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos). Quito: Título X Del Control Interno.
- Normas prevención lavado de activos, financiamiento del terrorismo. (2018). *Superintendencia de Compañías*. (S. d. Compañías, Ed.) Guayaquil.
- Pallares, F. (1998). Las Políticas Públicas: El Sistema Político en Acción. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Número 62.
- Peréz, J., & Gardey, A. (noviembre de 2019). *Definición.DE*. Obtenido de <https://definicion.de/control/>
- Pírela, A. (2005). Estudio de un caso de control. *Telos*, 483-495.
- Ponce, A. (2018). El Estudio de Caso Múltiple. Una estrategia de Investigación en el ámbito de la Administración. *Revista Publicando*.
- Ponce, A., & Villagomez, R. (2016). Revisión de las herramientas estadísticas empleadas en la detección el lavado de activos . *Revisión de las herramientas estadísticas empleadas en la detección el lavado de activos* , 428.
- Ramón, J. (2014). El Control Interno en las Empresas Privadas. *Quipukamayoc*, 1.
- Redsocialweb. (26 de mayo de 2018). *Normativa UAFE y su evolución en el país*. Obtenido de <http://redsocalweb1.blogspot.com/2018/05/normativa-uafe-y-su-evolucion-en-el-pais.html>
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos. (2017). Quito: Decreto 1331.

- Salazar, D. (5 de Noviembre de 2018). *Plan V*. Obtenido de <https://www.planv.com.ec/historias/politica/cifras-del-lavado-activos-el-ecuador>
- Sotomayor, G., & Sotomayor, J. (4 de mayo de 2018). *SotomayorLexcorp*. Obtenido de <https://www.sotomayor-lexcorp.com/delito-lavado-activos-ecuador-teoria-practica/>
- Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP. (s.f.). *Portal UIF - Perú*. Recuperado el 19 de Julio de 2020, de <https://www.sbs.gob.pe/prevencion-de-lavado-activos/Sistema-de-Lucha-Contra-el-LA-FT/Lavado-de-Activos>
- UAF Chile. (Noviembre de 2019). *UAF Chile*. Obtenido de ¿Qué es el lavado de activos?: <https://www.uaf.cl/estrategia/>
- UAFE. (21 de Noviembre de 2019). *Infórmate sobre el Lavado de Activos*. Obtenido de <https://www.uafe.gob.ec/informate-sobre-el-lavado-de-activos/>
- UIAF. (noviembre de 2019). *Unidad de Información y Análisis Financiero*. Obtenido de Qué es el lavado de activos: https://www.uiaf.gov.co/sistema_nacional_ala_cft/lavado_activos_financiacion_29271/lavado_activos
- Unidad de Análisis Financiero. (2017). *Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo*. Chile.
- Unidad de Análisis Financiero del Gobierno de Chile. (16 de 04 de 2020). *Instituciones Públicas*. Obtenido de Oficio Circular N°14 y Modelo para un Sistema Preventivo: https://www.uaf.cl/intituciones_publicas/oficio_circular_n14.aspx
- UNODC. (noviembre de 2019). *United Nations Office on Drugs and Crime*. Obtenido de Lavado de activos: <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/02areas/delito/lavado-de-activos.html>