

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

**Gobierno
del Ecuador**

GUILLERMO LASSO
PRESIDENTE

CONALAF

Juntos contra el LA/FTI

Abreviaciones

ALA/CFT/CFPADM: Antilavado de activos / Contra el financiamiento de terrorismo / Contra el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva

BCE: Banco Central del Ecuador

COIP: Código Orgánico Integral Penal

CONCLA: Consejo Nacional contra el Lavado de Activos

EBR (RBA): Enfoque Basado en Riesgos

ENR: Evaluación Nacional de Riesgos

FGE: Fiscalía General del Estado

GAFI (FATF): Grupo de Acción Financiera Internacional

GAFILAT: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica

LA: Lavado de activos

LA/FT/FP: Lavado de activos / Financiamiento de terrorismo / Financiamiento de la Proliferación

LOPDE: Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos

OSFL: Organización sin fines de lucro

SB: Superintendencia de Bancos

SCVS: Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros

SEPS: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

SRI: Servicio de Rentas Internas

UAFE: Unidad de Análisis Financiero y Económico

Contenido

Abreviaciones.....	1
Contenido.....	2
Introducción.....	3
Propósito del Plan Nacional de Acción Estratégico	4
Metodología para la definición del Plan Nacional de Acción Estratégico ALA/CFT/CFPADM 2022-2025	8
1. Identificación y priorización de la problemática.....	8
Evaluación Nacional de Riesgos de LA/FT del 2021.....	9
Evaluación Mutua del GAFILAT.....	10
2. Definición del Plan Nacional de Acción Estratégico	10
3. Seguimiento	11
Plan Nacional de Acción Estratégico contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.	11
1. Problemática	11
1.1. El riesgo del lavado de activos.....	11
1.2. Riesgo de financiamiento de terrorismo	14
2. Definición del Plan Nacional de Acción Estratégico ALA/CFT/CFPADM.....	17
2.1. Objetivo	17
2.2. Ejes temáticos.....	17
2.3. Estrategias y acciones prioritarias.	18
3. Seguimiento	32

Introducción

Este documento plasma el Plan Nacional de Acción Estratégico contra el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo y el financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masiva (LA/FT/FPADM) 2022 - 2025.

La estrategia que busca dar respuesta y mitigar los riesgos de LA/FT/FP identificados en la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) que culminó en 2021, la cual se desarrolló utilizando la herramienta analítica del Banco Mundial. Adicionalmente, contempla los hallazgos principales identificados en el Informe de Evaluación Mutua (IEM) que se desarrolló como producto del proceso de evaluación mutua por parte del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) al país durante el 2021-2022.

Cabe señalar que según lo establecido en el artículo número 4 del Decreto Ejecutivo No. 371, una de las atribuciones que faculta al CONALAFI, es la aprobación del documento denominado “Plan Nacional de Acción Estratégico Contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción”.

Propósito del Plan Nacional de Acción Estratégico

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 T) tiene como objetivo proponer la política pública para prevenir, detectar y erradicar el delito de Lavado de activos y sus Delitos Precedentes, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

El CONALAF T está compuesto por los siguientes miembros:

- El Ministerio de Economía y Finanzas, quien lo preside
- La Unidad de Análisis Financiero y Económico (UA FE), quien actúa como secretario
- La Junta de Política y Regulación Financiera
- El Servicio de Rentas Internas y,
- El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

Entre las principales atribuciones y responsabilidades del CONALAF T está desarrollar y aprobar el Plan Nacional de Acción Estratégico para mitigar los riesgos identificados en la evaluación nacional de riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, así como monitorear y evaluar los resultados de la ejecución del referido Plan, y 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. Es en el marco de estas atribuciones del CONALAF T que se desarrolla el presente Plan Nacional de Acción Estratégico. Este Plan Nacional tiene el propósito de definir un objetivo general, objetivos específicos, estrategias y acciones tendientes a mitigar los riesgos de LA/FT/FPADM identificados en la ENR 2021, desarrollada con la metodología del Banco Mundial. Así mismo, busca dar los lineamientos nacionales para implementar las acciones que recomienda el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) en el informe de la evaluación mutua que este organismo desarrollo al país en 2021-2022.

Considerando que la lucha contra estos fenómenos no les corresponde únicamente a las autoridades de investigación y persecución penal, el Plan Nacional de Acción Estratégico que se presenta a continuación, abarca a todo el sistema anti lavado de activos, contra el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva (ALA/CFT/CFPADM) del Ecuador.

De acuerdo al Código Orgánico Monetario y Financiero dentro del artículo 14.1 establece: *“El Superintendente de Bancos, el Superintendente de Compañías, Valores y Seguros; el Superintendente de Economía Popular y Solidaria; el Presidente de la Junta de Política y Regulación Monetaria; y la Corporación del Seguro de Depósitos a través de su representante legal, Fondo de liquidez y Fondo de Seguros Privados pueden proponer proyectos de regulación para consideración de la Junta de Política y Regulación Financiera con el respaldo de los respectivos informes técnicos.”*

El artículo 9 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y Financiamiento de Delitos, establece lo siguiente: *“La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera ejercerá la rectoría en materia de prevención del lavado de activos y el financiamiento de delitos. En uso de las facultades establecidas en la ley, emitirá las políticas públicas, la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores, para la prevención del lavado de activos y financiamiento de delitos”.*

El artículo 10 de la referida ley, señala: *“La Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, además de las facultades detalladas en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: a) Diseñar y aprobar políticas, normas y planes de prevención y control del lavado de activos y financiamiento de delitos; b) Emitir y aplicar medidas preventivas contra el lavado de activos en los sectores de la actividad económica y financiera de su competencia; c) Absolver las consultas que el/la Director/a de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), estimare necesario someter a su consideración; y, d) Las demás que le correspondan, de acuerdo con esta ley”.*

Además, el numeral 8 del artículo 4 menciona que dentro de las atribuciones y responsabilidades del Comité en su Decreto Ejecutivo No. 371 se encuentran: *“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”*

El sistema nacional de ALA/CFT/CFPADM del Ecuador contempla tres pilares. El primer pilar, el cual es de carácter preventivo, es donde el sector privado tiene un papel primordial. En segundo lugar, está el pilar de control donde las autoridades de supervisión o monitoreo buscan promover el cumplimiento de las medidas de prevención del pilar anterior, con el objetivo de garantizar que una amplia gama de información sea producida, almacenada o dirigidas a las autoridades encargadas de la investigación financiera o penal. En tercer lugar, está el pilar relacionado con la investigación y criminalización del LA, sus delitos precedentes, el FT y el FPADM. A continuación, se presenta un cuadro con las entidades que conforman este sistema nacional ALA/CFT/CFPADM.

Ilustración 1: Pilares del Sistema Nacional ALA/CFT/CFPADM

Prevención	Control	Investigación y criminalización
<ul style="list-style-type: none"> • Sujetos obligados <ul style="list-style-type: none"> • Financieros • Seguros y Valores • Economía popular y solidaria • Actividades y profesiones no financieras designadas • Compañías • Otras personas jurídicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores • Superintendencia de Bancos • Superintendencia de Economía Popular y Solidaria • UAFE 	<ul style="list-style-type: none"> • UAFE • Policía Nacional • Fiscalía General del Estado • Consejo de la Judicatura • Corte Nacional de Justicia • Centro de Inteligencia Estratégica

Este sistema nacional ALA/CFT/CFPADM ha evolucionado con los años. El primer documento de la Política Nacional de Prevención de Delitos de Lavado de Activos fue emitido en el año 2013 con vigencia hasta el 2017, por el antiguo Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos (CONCLA), el cual fue disuelto en 2016. Este documento contemplaba cuatro ejes para el régimen ALA/CFT/CFPADM: 1) Información y Organización, 2) Entendimiento de la amenaza de los delitos de LA/FT/FP, 3) Marco Normativo, 4) Supervisión Basada en Riesgos y procedimientos eficaces.

La aplicación de esta política se llevó a cabo a través de los ejes mencionados en donde se priorizó los siguientes aspectos:

- Generación, manejo y uso de la información.
- Creación de grupos operativos técnicos en el combate de los delitos de LA/FT/FP.
- Fortalecimiento organizacional.
- Capacitación especializada del recurso humano.
- Optimización de las TICs.
- Concientización a la sociedad sobre la problemática de LA/FT/FP.
- Tipificación adecuada del financiamiento del terrorismo.
- Ajustes a tipos penales.
- Emisión de normativa secundaria.
- Supervisión y control especializado para los delitos de LA/FT/FP.
- Refuerzo de acciones de los órganos de supervisión y control.
- Recuperación de activos a favor del Estado.

La aplicación de esta política nacional permitió entre otros temas la coordinación entre las instituciones y agencias del sector público, la creación y fortalecimiento de las Unidades Complementarias, modificación de la normativa y emisión de normativa secundaria, tipificación del delito de financiamiento del terrorismo, capacitación y difusión a los sujetos obligados, entre otros.

Este Plan Nacional de Acción Estratégico 2022-2025 busca generar una política pública como lineamiento para continuar fortaleciéndolo, considerando los retos identificados y nuevas amenazas que están surgiendo. Por lo que contempla seis (6) ejes temáticos que abarcan a todo el sistema ALA/CFT/CFPADM del Ecuador. Los ejes temáticos son los siguientes:

1. Coordinación nacional
2. Formalización de la economía
3. Actualización del marco normativo
4. Mecanismos de prevención del LA/FT/FPADM
5. Investigación y persecución de delitos financieros y de los bienes relacionados
6. Identificación del beneficiario final

Metodología para la definición del Plan Nacional de Acción Estratégico ALA/CFT/CFPADM 2022-2025

El presente Plan Nacional de Acción Estratégico ALA/CFT/CFPADM 2022-2025 contempla tres (3) fases de: 1. Identificación y priorización de la problemática, 2. Definición Plan Nacional de Acción Estratégico, y 3. Seguimiento y evaluación. Estas fases se han definido siguiendo la metodología general del Estado Ecuatoriano para la elaboración, implementación y monitoreo de políticas públicas¹.

Ilustración 2: Metodología para definir el Plan Nacional de Acción Estratégico



1. Identificación y priorización de la problemática

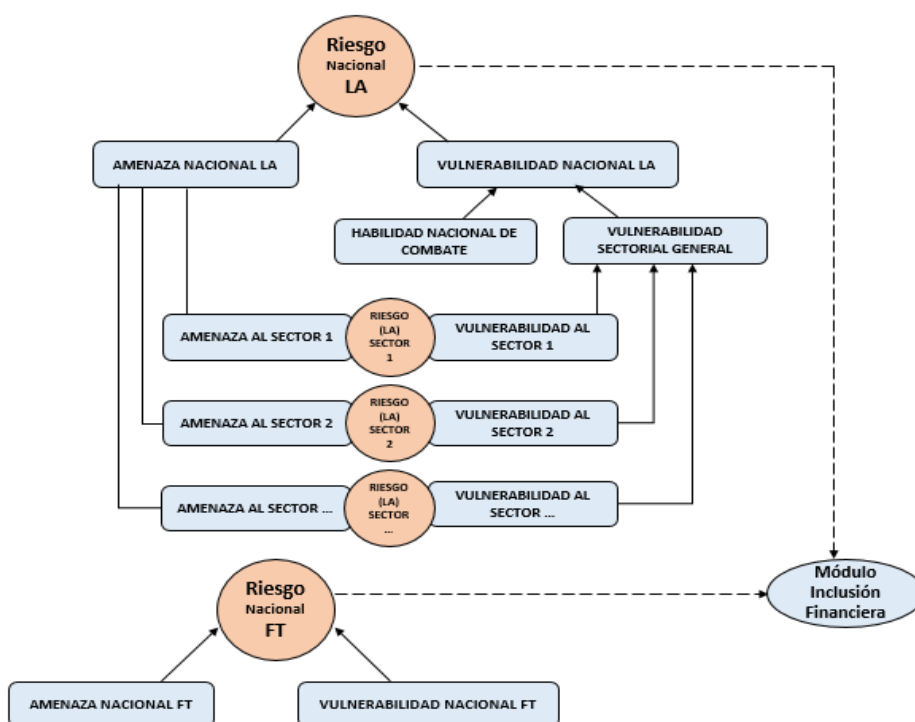
Esta fase contempló dos procesos de gran importancia para el sistema nacional ALA/CFT/CPADM. Por un lado, se desarrolló la primera evaluación de riesgos de LA/FT del país que culminó en 2021. En segundo lugar, se desarrolló el proceso de evaluación mutua a todo el sistema de ALA/CFT/CPADM del país entre 2021-2022 que presentó hallazgos importantes, que han sido un insumo significativo para la elaboración de este plan. A continuación, se hace una breve descripción de estos dos procesos.

¹ Estas fases se describen en distintas políticas públicas, como por ejemplo el Plan Nacional de Seguridad Nacional 2019 – 2030 del Ministerio del Interior. Ver <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-nacional-min-interior-web.pdf>

Evaluación Nacional de Riesgos de LA/FT del 2021

La Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) se desarrolló con la herramienta analítica del Banco Mundial (ver gráfico 1) que orienta a los países en la elaboración de su ENR. La herramienta tiene como objetivo guiar a las jurisdicciones en la evaluación de sus riesgos, con el fin de usar la información obtenida para diseño de un plan de acción eficaz en la lucha contra el LA/FT/FP.

Ilustración 3: Herramienta ENR – Banco Mundial



El proceso se realizó en tres fases: a) Recopilación de información del periodo 2014 - 2018, en la cual se obtiene toda la información de todas las fuentes necesarias en un periodo determinado. Se utilizó fuentes objetivas y cuantificables, asimismo, existieron componentes de trabajo netamente cualitativos; b) Análisis, se trabajó con la información cuantitativa y cualitativa recopilada anteriormente; c) Conclusiones y Elaboración del Plan de Acción se establecieron las prioridades, estrategias y mecanismos de mitigación del riesgo de LA/FT.

Se realizaron talleres y mesas de trabajo con los delegados de las instituciones participantes del sector público y privado durante todo el proceso de la ENR y paralelamente se programó visitas y reuniones con los distintos organismos de control e instituciones análogas.

Como producto de este proceso se elaboró el documento titulado “Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.” Con los retos identificados en este documento, así como los riesgos identificados, y siguiendo la metodología del Banco Mundial, se elaboró una priorización de actividades en prioridad alta, media y baja. Esta priorización ha sido uno de los insumos principales para la elaboración del presente Plan Nacional de Acción Estratégico ALA/CFT/CFPADM 2022-2025.

Evaluación Mutua del GAFILAT

Ecuador es miembro del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y como tal tiene el compromiso de aplicar las cuarenta (40) Recomendaciones del Grupo de acción financiera (GAFI). Así mismo, el país está sujeto a la evaluación dentro de la cuarta ronda de Evaluaciones Mutuas del organismo. Según el cronograma de evaluación, el GAFILAT realizó la evaluación al país durante el 2021 – 2022.

Esta evaluación se realizó a todo el sistema ALA/CFT/CFPADM del Ecuador y contempló la revisión normativa o de cumplimiento técnico, así como la efectividad del sistema. Esto significó una revisión completa del marco normativo del país, y el nivel de implementación de dicha normativa para identificar su impacto o la efectividad que están teniendo estas medidas. Como producto de este proceso de evaluación se elabora un informe de evaluación mutua (IEM) que refleja tanto las fortalezas del sistema, así como sus retos. El IEM también incluye unos hallazgos principales y propone acciones prioritarias que el país debe implementar para cumplir con las 40 recomendaciones del GAFI y aumentar su nivel de efectividad. Estos hallazgos y acciones recomendadas han sido tomados en cuenta para la definición del presente Plan Nacional de Acción Estratégico ALA/CFT/CFPADM 2022-2025.

2. Definición del Plan Nacional de Acción Estratégico

Luego de la etapa de identificación y priorización, donde se consideraron las principales oportunidades de mejora identificadas tanto en la Evaluación Nacional de Riesgos y los hallazgos del Informe de Evaluación Mutua realizado al Ecuador, se dio paso a la etapa para definir el Plan Nacional de Acción Estratégico.

Para esta etapa, utilizando las priorizaciones identificadas se desarrolló el objetivo principal de esta política nacional, se definió un objetivo general para el plan nacional, y objetivos específicos para cada eje temático. Luego, se definieron las estrategias y acciones que buscan cumplir con los objetivos específicos. Este proceso fue validado por las autoridades relevantes, donde también se buscó identificar la entidad que liderará el proceso de implementación de cada una de las acciones definidas. Luego de la definición de Plan Nacional con las respectivas estrategias, acciones y responsables, se presentará ante el CONALAFI.

3. Seguimiento

Un componente importante para la implementación de una política pública es el seguimiento. El seguimiento es un elemento transversal que deberá permitir que el modelo tenga una visión dinámica, y anticipatoria que haga posible el cumplimiento de objetivos, estrategias y acciones definidas, incluso ante escenarios desfavorables. Por lo que luego de la definición de las estrategias y acciones se define un mecanismo de seguimiento que incluye una entidad responsable, periodicidad e indicadores de seguimiento. Para que este proceso, sea efectivo es revisado y validado por las autoridades relevantes, quienes se comprometen a implementar y presentar avances.

Plan Nacional de Acción Estratégico contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

1. Problemática

1.1. El riesgo del lavado de activos

Delitos precedentes del lavado de activos

Según como se identificó tanto en la ENR 2021 y en el IEM, los delitos precedentes de mayor relevancia para el país son el narcotráfico, la corrupción, la evasión fiscal, el contrabando, y el robo de vehículos.

Narcotráfico

El tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas es una de las principales amenazas para el lavado de activos, dada la ubicación geográfica que el país tiene, compartiendo fronteras con Colombia y Perú que son los mayores productores de cocaína a nivel mundial. El flujo de drogas proveniente de los países vecinos ha ido aumentando en el transcurso de los años, juntamente con los decomisos. La zona costera del país constituye uno de los puntos de mayor riesgo para el transporte de droga, debido al uso de vías aéreas y marítimas. La incidencia de este delito en el país ha potencializado el apareamiento de organizaciones criminales nacionales e internacionales.

Corrupción

La corrupción vinculada a la esfera política ha sido utilizada como un medio para el oportunismo y enriquecimiento privado no justificado. La red de corrupción se ha ido ampliando y diversificando de distintas formas, evidenciándose en los grandes escándalos de corrupción que ha sufrido el país, particularmente en los sectores estratégicos.

Evasión fiscal

Se ha detectado un aumento en la creación de empresas fantasmas que son sociedades o personas naturales que de acuerdo por la Administración Tributaria no reflejan una existencia real de sus actividades económicas o en su defecto sus transacciones no demuestran una sustancia económica. Además, existe una tendencia creciente al uso de prácticas elusivas y de fraude fiscal por parte de los sujetos pasivos.

Contrabando

El contrabando genera pérdidas anuales en montos importantes de impuestos que no llegan a declararse de productos como ropa, licores, electrodomésticos, cigarrillos, entre otros. Las redes de contrabandistas que operan especialmente en frontera además de mercancías comercian ilícitamente combustibles.

Robo (vehículos)

Las modalidades de las bandas criminales relacionadas con el robo de vehículos son diversas, y no obedecen a un solo patrón identificado. Entre las más comunes se identifica, por ejemplo, la clonación, compra de vehículo siniestrado o los vehículos robados para ser desmantelados y comercializar sus piezas.

Además de estas amenazas de mayor impacto, la ENR 2021 identificó amenazas emergentes, las cuales son delitos precedentes que han empezado a generar flujos financieros ilícitos en el país. Dentro de estas amenazas emergentes se resaltan las siguientes:

• Delitos ambientales	Minería ilegal
	Pesca ilegal
	Tráfico de especies de flora y fauna
• Trata de personas	La trata con fines de explotación sexual
	La trata con fines de explotación laboral

Circunstancias contextuales

Posición geográfica

El territorio ecuatoriano se encuentra ubicado entre las naciones que cultivan alrededor del 95% de hoja de coca en el mundo y en los que se encuentran, asimismo gran número de los laboratorios de producción del clorhidrato de cocaína. Dado que el control del transporte de dichas sustancias es el factor crítico de la obtención de beneficios espurios el desplazamiento hacia los mayores centros consumidores del mundo, el Ecuador se encuentra afectado y sujeto a una diversidad de riesgos, por razones puramente naturales y geográficas, debido a que varias de las rutas de desplazamiento internacional de tales sustancias atraviesan el territorio nacional.

Por lo tanto, este factor geográfico es una fuente de diversos riesgos para la jurisdicción, en particular, por el demostrado control de la cadena logística y de transporte internacional de tales sustancias por parte de los grupos criminales organizados. Entre tales riesgos domésticos se destacan:

1. El riesgo de realización de pagos en especie a los colaboradores locales, ya que tales sustancias terminarán, muy probablemente, distribuidas en las calles de la nación.
2. El riesgo de realización de pagos en efectivo, nuevamente a los colaboradores locales, y el consiguiente lavado asociado.
3. El riesgo de corrupción de los funcionarios públicos con competencias en el control de las zonas de tránsito.
4. El riesgo de penetración en sectores económicos cuya actividad es la exportación de mercancías, en particular por medios marítimos, así como las actividades portuarias conectadas.
5. El riesgo de la expansión de los negocios criminales, en particular hacia la siembra y producción en territorio nacional de coca u otras alternativas ilícitas, pero sin descartar la oferta de ciertos servicios conectados, como por ejemplo, "protección".

Riesgo de lavado de activos

En la ENR 2021 se calificó la amenaza general como "medio alto" y la vulnerabilidad general como "medio alto" dando como resultado una exposición al riesgo de lavado de activos del país de "medio alto". De la información analizada a través de la ENR y con la utilización de la herramienta proporcionada por el Banco Mundial se obtuvo los siguientes resultados: en términos de amenazas, estas se analizaron por delito precedente por origen y por sector utilizando información recopilada por la Fiscalía General del Estado y del Consejo Nacional de la Judicatura sobre casos investigados y sentenciados. Se determinó que los delitos que representan la amenaza más alta son el narcotráfico y microtráfico de sustancias estupefacientes, corrupción y soborno con una

tendencia en aumento, la evasión tributaria, el contrabando y el robo de vehículos fueron catalogados como amenaza media con tendencia constante.

Ilustración 4: Riesgo de LA del Ecuador según ENR 2021

	M	M	MA	A	A
Amenaza Nacional	M	M	MA	MA	A
	MB	M	M	MA	MA
	MB	MB	M	M	M
	B	MB	MB	M	M
	Vulnerabilidad Nacional				

1.2. Riesgo de financiamiento de terrorismo

El riesgo de terrorismo o financiamiento del terrorismo (FT) en el país se estimó en nivel medio, dado que la amenaza se encuentra en el nivel medio bajo y la vulnerabilidad en el nivel medio alto. La amenaza a la que es proclive el país son los grupos irregulares de un país vecino, los cuales tienen incidencia en provincias fronterizas, debido a que se han localizado laboratorios clandestinos para la producción de cocaína, así como también el ataque a la estación de policía del cantón San Lorenzo.

La vulnerabilidad del FT se explica en general por el bajo nivel de conocimiento y comprensión de la definición del delito de FT por parte de las autoridades de investigación y judicialización, así como también de los sujetos obligados. Además, las condiciones geográficas y la porosidad de la frontera inciden y facilitan el ingreso de los grupos irregulares a territorio nacional para el cometimiento de los delitos mencionados anteriormente.

Amenaza

El terrorismo nacional: De los análisis realizados dentro de nuestro territorio no existe organizaciones terroristas de carácter doméstico, lo que han identificado las instituciones y agencias represoras es la existencia de bandas delincuenciales comunes y organizadas.

Terrorismo en la región: En el escenario fronterizo de Ecuador, los Grupos Armados Ilegales, continúan con su presencia y accionar violento en lugares fronterizos y sus áreas de influencia, afectando a nuestra nación en diferentes ámbitos, a través de las

actividades de narcotráfico, tráfico de armas, contrabando, entre otros, es la circunstancia que aumenta la amenaza de terrorismo.

Por otro lado, la presencia histórica y actual de las redes islámicas radicales de la región, establece que grupos como Al-Qaeda e ISIS, entre otros han establecido algún tipo de presencia en la región. Los grupos terroristas globales de su tipo tienen poca motivación política para cometer actos terroristas en Latinoamérica y cómo la población musulmana en la región no está sometida a los mismos niveles de exclusión social que en Europa y Estados Unidos, no existe un motivador clave para la radicalización, sin embargo, esto no significa que el país está totalmente exento de esta amenaza. Considerando esta situación se identificó que la amenaza del terrorismo en Ecuador es de nivel medio.

Vulnerabilidad

En el caso de Ecuador se ha logrado tipificar adecuadamente de forma penal el delito de terrorismo y el financiamiento del terrorismo los cuales se encuentran dentro del Código Orgánico Integral Penal (COIP) en los artículos 366 y 367. Ecuador como estado miembro de las Naciones Unidas y en cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad, ha emitido normas que prevén el congelamiento de fondos y otros activos financieros de las personas y organizaciones incluidas en los listados de sanciones publicados por dicho organismo, los que son difundidos a través de la página web de la UAFE.

En el marco legal que comprende la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, no se establece explícitamente el tema de terrorismo y financiamiento de terrorismo, lo que genera una vulnerabilidad. Además, el país por su situación geográfica, al igual que en el delito de lavado de activos, presenta vulnerabilidad por la porosidad de sus fronteras, las cuales son transgredidas por grupos irregulares como se detalló anteriormente. Por otro lado, podría fortalecerse el entendimiento del financiamiento del terrorismo por todos los operadores del sistema.

La Fiscalía ha receptado en el período analizado 158 casos de Terrorismo y Financiamiento del Terrorismo los cuales se encuentran en proceso de investigación. Estos casos están siendo revisados, para realmente corroborar que corresponden a los delitos de terrorismo y financiamiento del terrorismo, de no ser el caso proceder con su archivo.

Organizaciones Sin Fines de Lucro

Todas las asociaciones civiles y fundaciones deben registrarse ante el Ministerio que regule sus actividades, el mismo que autoriza su creación y funcionamiento y les otorga la personería jurídica. El procedimiento de registro controla básicamente la legalidad del estatuto, la identificación de los directores y el tipo de actividad prevista por la organización, no realizándose posteriormente un seguimiento periódico de su actividad, salvo en aquellos casos en los que se reciban denuncias o se planteen otras situaciones irregulares que requieran la participación de las autoridades.

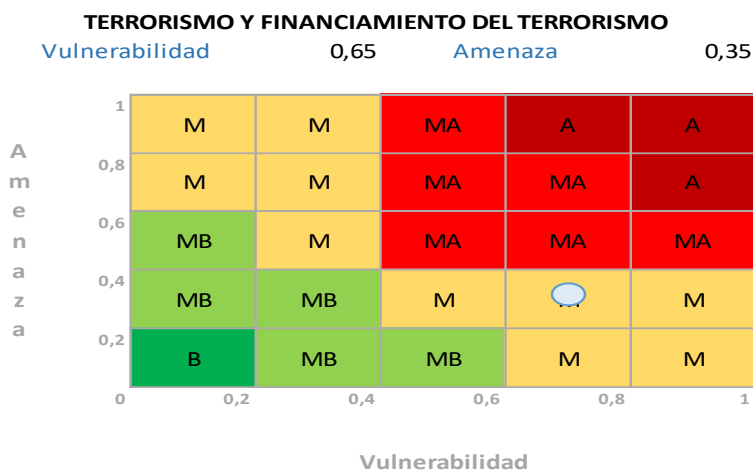
El IEM reconoce que “la UAFE realizó una evaluación sectorial de riesgo para identificar las categorías de OSFL en riesgo de uso indebido con fines de FT, conforme a la definición del GAFI, a través de la metodología proporcionada por el Banco Mundial. Como resultado, se obtuvo que el nivel de exposición al riesgo de FT por parte de las OSFL en Ecuador es de medio bajo”².

Las OSFL de carácter internacional reportan a la UAFE, quien no ha recibido de este sector ningún reporte, y su organismo de control no ejerce actividades de supervisión y tampoco ha emitido medidas de mitigación para el FT para que sean aplicadas por sus controlados.

Riesgo de financiamiento al terrorismo

En la ENR 2021 se calificó la amenaza de terrorismo como “medio” y la vulnerabilidad general como “medio alto” dando como resultado una exposición al riesgo de financiamiento del terrorismo del país de “medio alto”. Estas calificaciones se dan considerando que la mayor amenaza de terrorismo se da por la presencia y actividades de los grupos irregulares de un país vecino a través de sus elementos milicianos y colaboradores, y la no existencia de grupos terroristas a nivel doméstico. Por el lado de las vulnerabilidades existe oportunidad de mejora a nivel de regulación preventiva, así como un bajo nivel de conocimiento y comprensión del delito de FT se ha evidenciado a través de la ausencia de reportes de operaciones sospechosas. Las investigaciones que existen están siendo revisadas para identificar si realmente pertenecen a terrorismo y FT o si deben ser desestimadas. El análisis se muestra en el siguiente mapa de calor.

Ilustración 5: Riesgo de FT según ENR 2021



² Informe de Evaluación Mutua, GAFILAT 2022 (párrafo 85)

2. Definición del Plan Nacional de Acción Estratégico ALA/CFT/CFPADM

2.1. Objetivo

El objetivo del Plan Nacional de Acción Estratégico anti lavado de activos, contra el financiamiento del terrorismo y contra el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva (ALA/CFT/CFADM) es:

Fortalecer el sistema nacional contra el lavado de activos, el financiamiento el terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva buscando mejorar su efectividad para identificar, prevenir, investigar y judicializar estos fenómenos, considerando el riesgo que éstos poseen para el país.

2.2. Ejes temáticos

Con el ánimo de cumplir con dicho objetivo y en función de los estándares internacionales del GAFI, se definieron seis ejes temáticos. Para cada eje temático se desarrolló un objetivo específico. El siguiente cuadro presenta los ejes temáticos y las estrategias definidas para cada uno.

Tabla 1: Ejes temáticos y objetivos específicos

Ejes temáticos	Objetivos específicos
1. Coordinación nacional	Consolidar la coordinación nacional contra el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo y el financiamiento a la proliferación de las armas de destrucción masiva desde los ámbitos estratégicos y operativos.
2. Formalización de sectores de la economía	Promover acciones que motiven la formalización y bancarización de sectores para reducir vulnerabilidades contextuales.
3. Actualización del marco normativo	Promover la actualización del marco normativo que se encuentre alineado con los estándares internacionales contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y del financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.
4. Mecanismos de prevención del LA/FT/FPADM	Fortalecer la prevención de estos fenómenos promoviendo acciones con un enfoque basado en el riesgo.
5. Investigación y persecución de delitos financieros y de los bienes relacionados	Fortalecer las capacidades de los investigadores y operadores judiciales para combatir los delitos de lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva.
6. Identificación del beneficiario final	Fortalecer las capacidades para identificar al beneficiario final.

2.3. Estrategias y acciones prioritarias.

A continuación, se presentan las estrategias y acciones prioritarias que buscan responder a cada uno de los objetivos estratégicos.

2.3.1 Consolidar la coordinación nacional contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento a la proliferación de las armas de destrucción masiva desde los ámbitos estratégicos y operativos.

Como antecedente, la coordinación de la política y estrategia anti lavado de activos en la República del Ecuador fue llevada a cabo hasta julio del año 2016, por el Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos (CONCLA).

Luego, con la publicación de la LOPDE el 21 de Julio de 2016 y según lo establecido en el COMYF, el rol del CONCLA fue sustituido por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, la misma que establece en el marco de sus competencias, cualquier medida que coadyuve a prevenir y desincentivar prácticas fraudulentas, incluidos el lavado de activos y el financiamiento de delitos como el terrorismo; siendo esta Junta responsable de la formulación de las políticas públicas y la regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores, que permitan mantener la integridad del sistema económico.

A pesar de que en la LOPDE se encuentran determinadas las facultades y atribuciones de la Junta de Política de Regulación Monetaria y Financiera, esta entidad no ejerce actividades de coordinación por lo que no tiene alcance y competencia sobre todas las instituciones de las diferentes funciones del Estado que forman parte del régimen ALA / CFT / CFPDM.

2.3.1.1 Fomentar la coordinación nacional a través del CONALAFI

En lo que respecta a la Coordinación Nacional en materia ALA/CFT/CFPADM, Ecuador cuenta con el CONALAFI, que fue constituido en abril de 2022 y es el organismo a cargo del desarrollo de políticas nacionales y cuya Secretaría Ejecutiva es desempeñada por la UAFE. En términos generales, se advierte una buena coordinación entre la UAFE y las autoridades competentes. En lo que respecta a autoridades de orden público, se visualiza un buen nivel de sinergia y coordinación para el desempeño de sus funciones. Asimismo, se percibe una amplia disposición de las autoridades competentes para cooperar con los requerimientos de la FGE.

Este mecanismo es muy importante y por lo que es de reciente incorporación, es importante promover el desarrollo de reuniones periódicas.

2.3.1.2 Fomentar la coordinación nacional a nivel operativo que permita una articulación con las provincias y puntos de mayor riesgo para el LA, FT y FP.

A pesar de que el IEM resalta la alta coordinación y cooperación nacional tanto a nivel político como operativo, un elemento importante es la creación y mantenimiento de Grupos Operativos que aborden el tratamiento de temas específicos en relación con las deficiencias y debilidades del régimen ALA/CFT/CFP. Estos grupos podrían estar en el marco del CONALAFI, por lo que se busca desarrollar una estructura operativa que permita la creación de dichos grupos que tengan una articulación a nivel de las provincias o lugares de más alto riesgo para el LA/FT/FP.

Dentro de la coordinación a nivel operativo se encuentra por ejemplo el intercambio de información en materia de declaraciones transfronterizas, que según la ENR 2021, en los últimos años el número de declaraciones ha experimentado un decremento debido a la falta de recursos tanto humanos, económicos y tecnológicos, así como también una reducción de las aprehensiones y sanciones. Por lo que se debe trabajar en mecanismos de intercambio de información que permita desarrollar con fluidez estas labores buscando un mayor impacto.

2.3.1.3 Desarrollar un mecanismo para obtener y consolidar estadísticas de los actores relevantes que permitan el seguimiento y armonización de los resultados del sistema ALA/CFT/CFPADM

Uno de los retos estructurales que tiene el país para demostrar los resultados en la lucha contra el LA/FT/FP es la obtención y consolidación de estadística. El IEM de GAFILAT, resalta en varias ocasiones las debilidades en la estadística de las diferentes entidades para mostrar sus acciones. Es por ello, que en cumplimiento con la recomendación 33 del GAFI, es importante que se desarrolle un mecanismo para la obtención y consolidación de estadística a nivel nacional. La consolidación de la estadística permite monitorear al sistema, identificar los resultados o posibles obstáculos para alcanzar la efectividad.

2.3.1.4 Promover la coordinación nacional para implementar las sanciones definidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en materia de FT y de PADM

Como lo reconoció el IEM, el país tiene definidos mecanismos para implementar las sanciones financieras dirigidas en cumplimiento con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en materia de FT. Las facultades en materia de proliferación de armas de destrucción masiva, podría mejorar. Adicionalmente, para que estos procesos tengan los resultados esperados, es importante fortalecer la coordinación nacional y buscar ampliar su ámbito de competencia a todos los regímenes sancionados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El siguiente cuadro presenta las estrategias y acciones sugeridas para este objetivo estratégico:

Estrategias	Acciones
Fomentar la coordinación nacional a través del CONALAFI	Desarrollar reuniones periódicas del CONALAFI.
Fomentar la coordinación nacional a nivel operativo que permita una articulación con las provincias y puntos de mayor riesgo para el LA o el FT.	Desarrollar una estructura operativa del CONALAFI que permita una articulación con las provincias o puntos de mayor riesgo para el LA/FT. Genera un protocolo intersectorial y de conectividad para implementar un sistema digital para el intercambio oportuno de información sobre el control transfronterizo de dinero y valores.
Desarrollar un mecanismo para obtener y consolidar estadísticas de los actores relevantes como mecanismo de seguimiento y armonización de los resultados del sistema ALA/CFT/CFPADM	Desarrollar un protocolo intersectorial y un sistema informático para la consolidación de estadísticas y resultados del sistema contra el LA/FT/FPADM
Promover la coordinación nacional para implementar las sanciones definidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en materia de FT y de PADM	Identificar los riesgos y aplicar posibles mitigantes relacionados con la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva

2.3.2 Promover acciones que motiven la formalización y bancarización de sectores para reducir vulnerabilidades contextuales.

La existencia de flujos monetarios de economía informal, y reconociendo que no todos ellos son necesariamente criminales, actúa como paraguas facilitador y encubridor de tales, ya que por definición la economía informal implica la inexistencia, o al menos la insuficiencia no menor, de diversos tipos de registros de transacciones económicas.

El IEM reconoce que “el país cuenta con índices de inclusión financiera por debajo del promedio de la región. Según estudios de la Superintendencia de Bancos, un 50% de la población económicamente activa ocupada tiene acceso a algún tipo de producto financiero. Dentro de los mecanismos de inclusión financiera relacionados con activos, estos se derivan a través de las colocaciones de cartera, evidenciado en el crecimiento del crédito con especial relevancia el crédito comercial y el de consumo prioritario, señalándose que de este último una parte se formaliza mediante el uso de una tarjeta de crédito. [...]

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censos, el país en el año 2020 registró una tasa de desempleo de 4.9% y una tasa de empleo de 95.1%; sin embargo, en cuanto al empleo, el 51.6% corresponde al sector informal. En consecuencia, existen desafíos tanto en materia de inclusión financiera como de informalidad en la economía”³.

³ Ibid., GAFILAT 2022 (párrafos 28 y 29)

2.3.2.1 Promover la formulación de una estrategia para fomentar la inclusión financiera

La ENR 2021 reconoce que el Ecuador ha experimentado un gran avance en el tema de Inclusión Financiera; sin embargo, existen varios desafíos que enfrentar, dado que no se cuenta con todas las facilidades que permitan la debida formalización de los servicios en términos financieros que incorpore a toda la población.

La inclusión financiera en la región y en Ecuador en particular, está fuertemente vinculada con la facilidad que prestan las instituciones financieras a la hora de instrumentar operaciones crediticias hacia las medianas empresas PYMES y/o microcréditos, ligado al costo del crédito en relación al riesgo.

Sin embargo, el acceso insuficiente a los productos y servicios descritos otorgados por las entidades del sector financiero privado y de la economía popular y solidaria, está atado a la falta de atención sobre aquellos grupos más vulnerables y/o sin empleo que generalmente se ubican en las zonas más alejadas o marginales. Para buscar motivar la bancarización se sugiere la elaboración de una estrategia que permita la inclusión financiera con un enfoque en la prevención del LA/FT/FPADM.

2.3.2.2 Promover una estrategia para motivar la formalización de los cambistas informales.

Como lo ha indicado la ENR 2021, dentro de las actividades que, por su propia naturaleza son riesgosas o altamente sensibles a operaciones de lavado de activos de origen ilícito, se encuentran las personas naturales que realizan operaciones de compra-venta de divisas de manera informal.

Los cambistas informales no tienen sistema de prevención, ni registros de operaciones, el patrimonio del negocio está mezclado con el de su persona y no siempre declaran y pagan impuestos conforme a sus ingresos.

El corolario de este hecho es que, por definición, toda actividad de ejecución de cambio de moneda en el territorio nacional, debe ser considerada de alto riesgo y debe estar sometida a medidas de control especiales, por lo que se propone desarrollar una estrategia que propenda por la formalización de esta actividad.

2.3.2.3 Promover una estrategia para la formalización de los proveedores de monedas virtuales y su aplicación de las medidas preventivas del LA/FT/FPADM.

El desarrollo del mercado de monedas virtuales es bastante nuevo. En Ecuador, recientemente se emitió una regulación para que los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV), implementen las medidas preventivas ALA/CFT/CPADM. Sin embargo, las autoridades no tienen mecanismos rigurosos para hacer seguimiento a este sector, incluyendo el conocimiento de los riesgos de LA/FT/FP vinculados a este. Por la novedad del sector y los altos riesgos identificados a nivel internacional que están siendo utilizados para el LA/FT/PADM, sería importante desarrollar una estrategia de formalización del sector y una clara identificación de sus riesgos.

El siguiente cuadro presenta las estrategias y acciones sugeridas para este objetivo estratégico:

Estrategias	Acciones
Promover la formulación de una estrategia para fomentar la inclusión financiera	Desarrollar una estrategia para la inclusión financiera considerando los riesgos de LA/FT.
Promover una estrategia para motivar la formalización de los cambistas informales.	Definir una estrategia con los mecanismos idóneos para promover la formalización de los cambistas.
Promover una estrategia para la formalización de los proveedores de monedas virtuales y su aplicación de las medidas preventivas del LA/FT/FPADM..	Desarrollar una estrategia para la formalización de los proveedores de activos virtuales y su aplicación de las medidas preventivas del LA/FT/FPADM.

2.3.3 Promover la actualización del marco normativo que se encuentre alineado con los estándares internacionales contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y del financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

La Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos (Ley ALA/CFT), tiene por finalidad prevenir, detectar y erradicar el lavado de activos y la financiación de delitos, en sus diferentes modalidades. Asimismo, el Reglamento de la Ley regula la aplicación de la misma y establece procedimientos generales para la consecución de los objetivos de la Ley, de igual manera norma la relación de los SO y las personas públicas y privadas con la UAFE. En este mismo orden, el Código Orgánico Monetario y Financiero establece ciertas obligaciones para el control y prevención del LA, en las entidades del sistema financiero nacional. En materia de orden penal, el Código Orgánico Integra Penal (COIP) tipifica el LA, FT y delitos precedentes.

Por otro lado la SB, SCVS, SEPS y la UAFE son las entidades que determinan el marco preventivo que deben cumplir todos los SO, para que a su vez desarrollen adecuadamente una debida diligencia con sus clientes (DDC), mantengan registros especiales y realicen controles específicos a determinados clientes, servicios o productos.

Este es el marco legal general del Ecuador contra el LA/FT/PADM, sin embargo, el IEM del GAFILAT identificó que hay oportunidad de mejora en varios de estos instrumentos legales, por lo que es importante su actualización.

2.3.3.1 Promover la actualización de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado, financiamiento al terrorismo y para la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Ecuador tiene un marco legal de prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos desde hace más de una década y la última actualización se presentó en el 2016. Sin embargo, desde entonces el estándar internacional del GAFI se ha venido modificando y este marco legal actualmente no cubre todos los elementos necesarios según el estándar internacional.

Dentro de los temas que se deben fortalecer se incluye por ejemplo otorgar un marco general para el enfoque basado en el riesgo, tanto para la implementación de las medidas preventivas por parte de los sujetos obligados a reportar a la UAFE, así como para que los supervisores fortalezcan la supervisión basada en el riesgo.

Otro elemento por incorporarse en este marco legal es la prevención del terrorismo, el financiamiento al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y su financiamiento.

Dentro de las medidas preventivas se debe fortalecer la comprensión para identificar al beneficiario final, las medidas para los países de alto riesgo, las medidas con enfoque de riesgos para las personas expuestas políticamente, las nuevas tecnologías, ampliar la cobertura para los proveedores de servicios virtuales, entre otros temas.

Considerando estos elementos, es importante el fortalecimiento del marco legal en materia de prevención del lavado de activos, financiamiento al terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva.

2.3.3.2 Promover una actualización normativa sectorial para incluir un enfoque basado en el riesgo de lavado de activos, del financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

La actualización de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado, financiamiento al terrorismo y para la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva debe dar pie a una actualización de la normativa sectorial para

avanzar con la implementación del enfoque basado en el riesgo, que en este caso deberá ajustarse a cada sector. El enfoque basado en riesgo es clave para garantizar una correcta implementación de las medidas preventivas en escenarios que promuevan la inclusión financiera o económica. Por tanto, se debe actualizar la normativa sectorial de todos los sectores sujetos a reportar a la UAFE.

2.3.3.3 Promover una actualización del COIP en materia de los delitos de lavado de activos, terrorismo y financiamiento del terrorismo y de las técnicas especiales de investigación para estos delitos conforme a los estándares internacionales, así como para incluir las medidas de congelamiento contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

De la mano con la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y Financiamiento de Delitos se debe actualizar varios elementos relevantes del COIP, como por ejemplo, el delito de lavado de activos, el delito de financiamiento del terrorismo, las medidas de congelamiento preventivo en el marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre otros aspectos necesarios para cumplir cabalmente con las convenciones de las Naciones Unidas contra el crimen organizado y el financiamiento del terrorismo.

El siguiente cuadro presenta las estrategias y acciones sugeridas para este objetivo estratégico:

Estratégicas	Acciones
Promover la actualización de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y Financiamiento de Delitos.	Presentar al legislativo un proyecto de Ley Orgánico para la prevención, detección y erradicación del delito de LA/FT/FP.
Promover una actualización normativa sectorial para incluir un enfoque basado en el riesgo de lavado de activos, del financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.	Adoptar una normativa sectorial para incluir un enfoque basado en el riesgo de lavado de activos, del financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.
Promover una actualización del COIP en materia de los delitos de lavado de activos, terrorismo y financiamiento del terrorismo y de las técnicas especiales de investigación para estos delitos conforme a los estándares internacionales, así como para incluir las medidas de congelamiento contra la proliferación de armas de destrucción masiva.	Presentar al legislativo una reforma al COIP en materia de lavado de activos y financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

2.3.4 Fortalecer la prevención de estos fenómenos promoviendo acciones con un enfoque basado en el riesgo.

La Ley ALA/CFT, su reglamento y los distintos instrumentos jurídicos emitidos por los reguladores y supervisores contienen las medidas preventivas que deben aplicar todos los SO. Por medio de estos instrumentos se establece el Sistema de Prevención ALA/CFT/CFPADM del país. La SB, SEPS y SCVS en su rol de reguladores prudenciales desarrollan procesos de supervisión con enfoque basado en riesgos y poseen facultades sancionatorias en ese sentido. La UAFE desde el año 2005 es el órgano rector en la materia, receptor de ROS y reporte de transacciones en efectivo que superan el umbral (RESU) de todos los sujetos obligados y se encarga de la regulación y supervisión de aquellas entidades que no cuentan con una institución de control específica.

Los SO deben aplicar un rango de medidas preventivas que abarcan la debida diligencia del cliente, el mantenimiento de registros, medidas de DDC reforzada, medidas específicas relativas a las personas expuestas políticamente, identificación y reporte de operaciones sospechosas de LA/FT, reporte de RESU, entre otras. Estas obligaciones se encuentran principalmente reguladas mediante normativas de la SB, SEPS y SCVS.

En términos de implementación, mientras que las IF cuentan con sistemas internos más efectivos y tienen más experiencia, las APNFD presentan mayores desafíos operativos. Asimismo, en términos generales, la comprensión de los riesgos de LA y la implementación de las medidas preventivas ALA/CFT por parte de las IF presenta un nivel más alto que las APNFD. Es importante mencionar que algunos SO son de reciente incorporación y por ello, aún no han aplicado estas medidas preventivas.

2.3.4.1 Promover una actualización de la identificación de riesgos sectoriales como herramienta para una supervisión o monitoreo sectorial.

El Ecuador desarrolló una ENR 2021 donde identificó los riesgos sectoriales tanto de las entidades financieras, como de las APNFDs. Sin embargo, estos riesgos tienden a cambiar rápidamente como producto de actualizaciones normativas o de circunstancias contextuales que tienen un impacto sectorial.

Adicionalmente, para que los supervisores puedan implementar adecuadamente su supervisión con un enfoque basado en riesgo es de gran utilidad que conozcan los riesgos de su sector y en casos de Superintendencia con una gama amplia de SO, es siempre importante que conozcan los riesgos de cada uno de sus sub-sectores. Por lo que sería importante que se realice una actualización de los riesgos sectoriales, a partir de una actualización de la ENR o de análisis de riesgos individuales desarrollados por cada supervisor.

2.3.4.2 Fortalecer la supervisión basada en riesgo de LA/FT/FPADM por parte de los supervisores de los sujetos obligados.

En el caso del organismo supervisor de las instituciones del sector bancario establecen medidas consistentes con un enfoque basado en el riesgo considerando el entorno en el

que se desenvuelven las actividades de los clientes. Luego de lo cual se procede a utilizar metodologías de manejo y mitigación de riesgos en materia de prevención de lavado de activos, a efectos de segmentar la base de datos y de clasificar a sus clientes por tipo de riesgo (naturales, jurídicos, de mercado, por producto, por zona geográfica). Este proceso descrito permite que las instituciones establezcan el perfil de cliente y la categorización de riesgos de acuerdo con su perfil. Sin embargo, se podría fortalecer ofreciendo una guía o pauta de acción, incluyendo las etapas mínimas de la administración de riesgos. El supervisor actualizó recientemente su proceso de supervisión basada en riesgo, metodología que está en implementación.

El organismo de supervisión de la economía popular y solidaria que tiene a su cargo el control de las cooperativas de ahorro y crédito plantea una metodología que evalúa a sus supervisados desde un enfoque de detección del delito, aplicando indicadores de control financiero, y factores de riesgo LA/FT.

En cuanto al organismo de supervisión del sector societario, éste tiene a su cargo el control de las compañías de seguros y reaseguros, casas de valores, bolsas de valores y las APNFDs que son compañías. Para este sector se mantiene una metodología que evalúa a sus supervisados a través de indicadores de control financiero sin considerar la especialización de cada uno de ellos, así como los factores de riesgo específicos en materia de LA/FT/FP. Por lo que se podría fortalecer este aspecto.

En lo referente a APNFD como es el caso de los notarios se encuentran bajo la supervisión del Consejo de la Judicatura, el mismo que lleva un control de carácter administrativo, no se ha creado un área específica que lleve a cabo supervisión y control de prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos con EBR.

Las personas naturales que se dedican a las actividades de intermediación inmobiliaria y comercialización de vehículos, embarcaciones, naves y aeronaves, se han registrado en un número menor en la UAFE. Estos sectores están bajo la supervisión de la mencionada institución, la misma que no ha desarrollado la conformación del área de supervisión y control.

La supervisión con enfoque basado en riesgos para aquellos sujetos obligados que no cuentan con un organismo de control es una atribución que debe asumir la UAFE, de acuerdo con lo estipulado en la normativa; sin embargo, no se ha implementado esta supervisión.

2.3.4.3 Fomentar la capacitación y mecanismos de retroalimentación para mejorar la calidad de los reportes de operaciones sospechosas enviados a la UAFE y la implementación de medidas preventivas con enfoque basado en riesgo por parte de los sujetos obligados.

El papel de los SO es crucial para que el sistema preventivo pueda tener resultado. En ese sentido es importante que los SO entiendan la implementación de todas las medidas

preventivas, la identificación de sus propios riesgos y la aplicación del enfoque basado en riesgo, como por ejemplo para la debida diligencia del cliente, las personas expuestas políticamente, los países de alto riesgo, entre otros.

Adicionalmente, tienen un papel central en la información que es remitida a la UAFE, esta información debe ser lo más completa posible para que la entidad pueda realizar inteligencia financiera de calidad. Por lo tanto, la capacitación y retroalimentación a los SO de las medidas preventivas y los reportes de inteligencia financiera es de gran importancia.

El siguiente cuadro presenta las estrategias y acciones sugeridas para este objetivo estratégico:

Estrategias	Acciones
Promover una actualización de la identificación de riesgos sectoriales como herramienta para una supervisión o monitoreo sectorial.	Los supervisores desarrollarán o actualizarán sus análisis de riesgos sectoriales.
Fortalecer la supervisión basada en riesgo de LA/FT/FPADM por parte de los supervisores de los sujetos obligados.	La SB, SEPS y SCSV fortalecerán sus procesos de supervisión basada en riesgos, y la UAFE iniciará con la supervisión basada en riesgos.
Fomentar la capacitación y mecanismos de retroalimentación para mejorar la calidad de los reportes de operaciones sospechosas enviados a la UAFE y la implementación de las medidas preventivas con enfoque basado en riesgo por parte de los sujetos obligados.	Desarrollar mecanismos de retroalimentación e implementar capacitaciones a los sujetos obligados.

2.3.5 Fortalecer las capacidades de los investigadores y operadores judiciales para combatir los delitos de lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva.

La Policía Nacional

La Policía Nacional del Ecuador, es una entidad adscrita al Ministerio de Gobierno, obediente y no deliberante, de carácter civil, armada, disciplinada, profesional, jerarquizada, técnica y altamente especializada, con autonomía financiera y de gestión.

La Dirección Nacional Antinarcoóticos, creó bajo el nivel operativo, la Sección de Control de Lavado de Dinero. El 04 de marzo del 2008, el Consejo de Generales de la Policía Nacional, resuelve aprobar la reforma al Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección Nacional Antinarcoóticos sustituyendo y actualizando la denominación “Sección de Control de Lavado de Dinero” por “Unidad de Lavado de Activos (ULA)”.

La Fiscalía General del Estado

La Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, único e indivisible; funcionará de forma desconcentrada y tendrá autonomía administrativa, económica y financiera. La Fiscal o el Fiscal General es su máxima autoridad y

representante legal quien actuará con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso.

Entre las funciones principales de la FGE está dirigir y promover, de oficio o a petición de parte, la investigación pre procesal y procesal penal, de acuerdo con el Código de Procedimiento Penal y demás leyes, en casos de acción penal pública; de hallar mérito acusar a los presuntos infractores ante el Juez competente e impulsar la acusación en la sustanciación del juicio penal. Además, de cumplir con el intercambio de información de acuerdo a lo establecido en los convenios y tratados internacionales, así como también el brindar protección de víctimas, testigos y otros participantes del proceso penal.

Consejo de la Judicatura

La Función Judicial del Estado se encuentra conformada por jueces, conjuces, Fiscal, Defensor Público, notarios y demás servidores judiciales. Dentro de este contexto, las Instituciones que conforman la Función Judicial gozan de autonomía administrativa y financiera, por tal razón, la información que se puede proporcionar corresponde únicamente al Consejo de la Judicatura.

2.3.5.1 Fomentar la capacitación de los investigadores y operadores judiciales que les permita un mejor entendimiento de los delitos de terrorismo y el financiamiento del terrorismo.

El Ecuador tiene un marco legal en materia de terrorismo y de financiamiento del terrorismo. Como se ha identificado, el riesgo de financiamiento al terrorismo es medio. Sin embargo, según la ENR 2021 existen 158 casos de Terrorismo y Financiamiento del Terrorismo los cuales se encuentran en proceso de revisión. En este sentido se puede fortalecer la capacitación de los investigadores y operadores judiciales que les permita identificar y procesar estos casos.

2.3.5.2 Identificar los obstáculos o retos para la investigación y judicialización del delito de LA.

Como se identificó en la ENR 2021, el número de fiscales y personal administrativo de la Fiscalía General del Estado es insuficiente sumado a la ausencia regional lo que tiene un impacto negativo en la calidad de las investigaciones. Igualmente, se identificó que la efectividad de sentencias condenatorias es menor al 1% del total de causas iniciadas e investigadas por el delito de lavado de activos. Para lo cual es importante realizar un diagnóstico operativo del flujo del proceso investigativo-judicial y de esta manera establecer claramente los retos en la identificación, persecución del delito de lavado de activos y presentar recomendaciones.

2.3.5.3 Fomentar la implementación de la acción de extinción de dominio.

La ley de extinción de dominio se encuentra regulada en la Ley Orgánica de Extinción de Dominio. Este instrumento legal consiste en la declaración de titularidad a favor del Estado mediante sentencia de autoridad judicial, sin contraprestación, ni compensación alguna para su titular, también para quien ostente o se comporte como tal y se aplica sobre bienes adquiridos mediante acciones u omisiones contrarias al derecho. El país cuenta con una legislación y fiscalía especializada en extinción de dominio y un tribunal competente, para estos fines se encontraba en proceso de conformación. Desde la aprobación de la Ley, se han realizado importantes avances para su implementación, sin embargo, todavía existen retos que permitan que la ley sea efectiva.

2.3.5.4 Promover la creación de juzgados especializados en delitos financieros, incluyendo el LA y FT.

Como lo ha identificado la ENR 2021, el número de jueces penales que prestan sus servicios a nivel nacional es de 855 funcionarios, en cuanto al establecimiento del número de jueces proyectados en materia penal, se encuentra en proceso de elaboración una metodología actualizada que permita dimensionar de manera adecuada dicho número de jueces. Es importante mencionar que no existen jueces especializados en delitos financieros, o de lavado de activos, por lo que se promueve la creación de jueces especializados en delitos financieros.

El siguiente cuadro presenta las estrategias y acciones sugeridas para este objetivo estratégico:

Estrategias	Acciones
Fomentar la capacitación de los investigadores y operadores judiciales que les permita un mejor entendimiento de los delitos de terrorismo y el financiamiento del terrorismo.	Desarrollar capacitaciones a los investigadores y operadores judiciales en materia de terrorismo y su financiamiento.
Identificar los obstáculos o retos para la investigación y judicialización del delito de LA.	Realizar un diagnóstico operativo del flujo del proceso investigativo-judicial para establecer retos en la identificación y persecución del delito de LA y presentar recomendaciones.
Fomentar la implementación de la acción de extinción de dominio.	Desarrollar una estrategia de implementación de la acción de extinción de dominio para perseguir los bienes producto o instrumento del delito.
Promover la creación de juzgados especializados en delitos financieros, incluyendo el LA y FT.	Desarrollar una estrategia para la creación de juzgados especializados en delitos financieros, incluyendo el LA/FT.

2.3.6 Fortalecer las capacidades para identificar al beneficiario final.

Identificar que el beneficiario final es un elemento transversal en la lucha contra el crimen organizado internacional, el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo, dado que estos delitos se configuran en muchos casos a través de una cadena compleja de entramados societarios. Por lo que conocer quién está detrás de esas estructuras es clave para llegar a quien realmente se beneficia de estas actividades.

Con el registro societario detallado y público que tiene la SCSV, el Ecuador tiene en general un sistema corporativo bastante transparente. Adicionalmente, el SRI está implementando un registro de beneficiario final interno para ser utilizado en temas tributarios, incluyendo la cooperación en esta materia. No obstante, existen algunos elementos de la definición de beneficiario final que podrían fortalecerse, así como otros mecanismos que permitan al país ser el líder regional en materia de beneficiario final.

2.3.6.1 Promover una reforma al marco normativo para armonizar la definición de beneficiario final a nivel nacional.

El Ecuador cuenta con un marco legal y normativo en materia de beneficiario final, sin embargo, este está disperso y las distintas definiciones contienen aspectos diferentes lo que puede generar confusión en diversos sectores para la correcta identificación del beneficiario final. Por lo que es importante armonizar la definición para el sector privado, tanto para los sujetos obligados que reportan a la UAFE, como para las sociedades y OSFL, quienes deben identificar y reportar el beneficiario final al SRI y a la SCSV.

Es importante resaltar que, a nivel del sistema financiero, existe una expectativa al momento de aplicar los mecanismos para registrar y licenciar las entidades que participan en este sector, el nivel de conocimiento del beneficiario final debe ser más exigente, lo que permite un mejor control de este sector. Sin embargo, este nivel más exigente no tiene que ser aplicado para el conocimiento del cliente de estos sectores.

2.3.6.2 Identificar los riesgos de LA/FT de las personas jurídicas en Ecuador.

El Ecuador desarrolló la ENR 2021, en ella identificó los riesgos sectoriales, sin embargo, no realizó un análisis de los riesgos de LA/FT de las personas jurídicas en el Ecuador. Por lo que, en cumplimiento de la recomendación 24, es importante que se realice este análisis, para identificar dentro del tipo societario, cual es de mayor riesgo para el LA/FT. Así mismo, es importante conocer los riesgos a los cuales se encuentran expuestas las sociedades ecuatorianas en el exterior para el LA/FT y el riesgo de que sociedades extranjeras puedan ser vulneradas en el sistema ecuatoriano para estos delitos.

2.3.6.3 Promover un correcto entendimiento por parte de las empresas para el registro adecuado del BF tanto en la SCVS como en la autoridad tributaria.

Como se comentó anteriormente, la normativa actual del Ecuador puede generar alguna distorsión a la hora de identificar claramente el beneficiario final, por lo que, una vez armonizado el concepto, sería conveniente elaborar una guía para el sector privado buscando dar pautas que puedan identificar correctamente el beneficiario final. Así mismo, la SCVC podría actualizar sus sistemas informáticos, lo cual permita que las sociedades registren adecuadamente al beneficiario final y las entidades relevantes puedan disponer de esta información de manera oportuna.

2.3.6.4 Conocer el proceso de registro de información básica y de beneficiario final de las organizaciones sin fines de lucro para identificar posibles oportunidades de mejora.

El Ecuador, además de tener la información de beneficiario final de las sociedades, también tiene mecanismos para identificar la información básica y del beneficiario final de las organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, esta información está menos centralizada y todavía no contempla todos los mecanismos de verificación aplicables a las sociedades, por lo que el Ecuador debe trabajar en determinar los retos que todavía se presentan para que esta información pueda ser obtenida de manera ágil por las autoridades relevantes en la investigación y erradicación de los delitos de LA/FT.

El siguiente cuadro presenta las estrategias y acciones sugeridas para este objetivo estratégico:

Estrategias	Acciones
Promover una reforma al marco normativo para armonizar la definición de beneficiario final a nivel nacional.	Presentar al legislativo un proyecto de Ley para incluir la definición de beneficiario final que sea aplicable tanto a la autoridad tributaria, a la SCVS y a los sujetos obligados. Adoptar normativa sectorial armonizando la definición de beneficiario final para los sujetos obligados.
Identificar los riesgos de LA/FT de las personas jurídicas en Ecuador	Desarrollar un análisis de riesgos de LA/FT de las personas jurídicas en Ecuador.
Promover el intercambio de información interinstitucional entre el SRI y la SCVS en materia de beneficiario final.	Generar un protocolo entre el SRI y la SCVS para que la información del BF de las sociedades se mantenga actualizada y consistente entre las bases de datos.
Promover un correcto entendimiento por parte de las empresas para el registro adecuado del BF tanto en la SCVS como en la autoridad tributaria.	Desarrollar una guía para el registro del beneficiario final en la autoridad tributaria. Desarrollar los mecanismos tecnológicos y una guía para el adecuado registro del beneficiario final en la SCVS.
Conocer el proceso de registro de información básica y de beneficiario final de las organizaciones sin fines de lucro para identificar posibles oportunidades de mejora.	Desarrollar un diagnóstico del proceso de registro de información básica y de beneficiario final de las organizaciones sin fines de lucro.

3. Seguimiento

El seguimiento es un elemento transversal que permite hacer un monitoreo en la implementación del Plan Nacional de Acción Estratégico para garantizar que las actividades definidas sean desarrolladas en el tiempo establecido, incluso ante escenarios desfavorables.

Esta fase permitirá ejercer el control continuo de los procesos, garantizar la toma de decisiones adecuadas y oportunas para la consecución de sus objetivos, la eficiencia de los procesos de planificación continua, la optimización de recursos y el cumplimiento de los fines propuestos frente a las actividades de las amenazas, riesgos y preocupaciones, sobre la base de la información desarrollada para lo planificado. Para garantizar un seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Acción Estratégico, por cada acción se define una entidad responsable quien coordinará el cumplimiento de las mismas.

Con el propósito de medir el nivel de cumplimiento de las acciones y estrategias, el CONALAFI podrá definir un mecanismo de seguimiento o monitoreo enfocado en los resultados. Este proceso permitirá alimentar tanto técnicamente como metodológicamente, los siguientes procesos de planeación que sean necesarios a nivel nacional o sectorial en materia de LA/FT.