



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS

Trabajo de fin de Carrera titulado:

Análisis de la inserción de buenas prácticas en *Compliance* público a través de un nicho legislativo como propuesta o reforma que genere seguridad jurídica

Realizado por:

Andrés Sebastián Sandoval Collantes

Director (a) del proyecto:

María Gabriela León Guajardo

Como requisito para la obtención del título de:

ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA

QUITO, 12 de febrero de 2025

DECLARACIÓN JURAMENTADA

Yo, Andrés Sebastián Sandoval Collantes, ecuatoriano, con cédula de ciudadanía No. 1725377251, declaro bajo juramento que el trabajo aquí desarrollado es de mi autoría, que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional, y se basa en las referencias bibliográficas descritas en este documento.

A través de esta declaración, cedo los derechos de propiedad intelectual a la UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK, según lo establecido en la Ley de Propiedad Intelectual, su reglamento y normativa institucional vigente.



Andrés Sebastián Sandoval Collantes

C.C.: 1725377251

DECLARACIÓN DEL DIRECTOR DE TESIS

Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con él la estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.



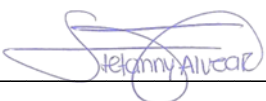
María Gabriela León Guajardo
C.C. 1727845826

LOS PROFESORES INFORMANTES:

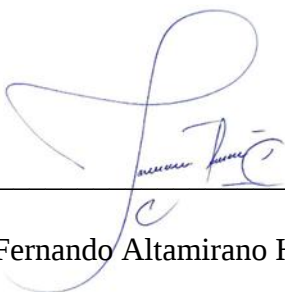
Estefany Alvear Tobar

Fernando Altamirano Hidalgo

Después de revisar el trabajo presentado lo han calificado como apto para su defensa oral ante el tribunal examinador.



Estefany Alvear Tobar



Fernando Altamirano Hidalgo

Quito, 12 de febrero de 2025

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.



Andrés Sebastián Sandoval Collantes

C.C.: 1725377251

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero expresar mi más profundo agradecimiento a mis padres, que con su apoyo incondicional, su amor, su esfuerzo y su enseñanza he tenido la base sobre la que he construido cada uno de mis logros, ya que sin ustedes este camino no habría sido posible.

A mi abuela, por ser un pilar fundamental en mi vida y quien con su cariño infinito ha sido mi compañía en cada paso de este camino, dándome fuerzas para seguir adelante.

A toda mi familia, por ser mi motivación constante. Gracias por su apoyo inquebrantable y por brindarme siempre un hogar lleno de amor.

A quienes ya no están, pero cuyo recuerdo y legado de amor es parte de este logro ya que siempre estarán en mi corazón.

Al Decano y gran amigo, el Dr. Esteban Ron Castro, por su apoyo constante, su paciencia y su compromiso durante la recta final de mi carrera.

A mi tutora, Dra. Gabriela León, por su dedicación y compromiso con mi proyecto, por su orientación y por creer en mí y en mi trabajo.

A todos quienes conforman el Decanato, por su guía y sus consejos a lo largo de este proceso académico y personal.

DEDICATORIA

A mi madre, mi guía y mi apoyo incondicional en este camino. Gracias por tu amor infinito, por tu sacrificio y tus palabras de aliento mostrándome que con compromiso y determinación no hay meta imposible.

A mi padre, quien ha sido durante este camino mi ejemplo de esfuerzo y dedicación. Gracias por ser mi inspiración y por inculcarme los valores que me han permitido llegar hasta aquí.

A mi abuela Lupe, quien siempre ha confiado en mí y quien con infinito amor ha sido mi refugio y guía en tiempos de tormenta.

A mis ángeles en el cielo, quienes, aunque no puedan compartir físicamente este momento conmigo están presentes de alguna manera orgullosos de mis logros.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

DECLARACIÓN JURAMENTADA	1
DECLARACIÓN DEL DIRECTOR DE TESIS.....	2
DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE	4
AGRADECIMIENTOS.....	5
DEDICATORIA.....	6
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	7
RESUMEN	9
ABSTRACT	10
INTRODUCCIÓN.....	15
Capítulo I Fundamentos Generales del <i>Compliance</i> y su Evolución	17
1.1 Introducción al <i>Compliance</i> : Concepto y Características.....	17
1.1.1 Concepto	17
1.1.2 Características	20
1.2 Orígenes y evolución histórica del <i>Compliance</i> a nivel mundial.	20
1.3 Definición de <i>Compliance</i> y su importancia en distintos sectores, tanto privados como públicos.....	25
1.4 Características y Tipología del <i>Compliance</i>	27
1.5 Distinción entre diferentes tipos de <i>Compliance</i> (penal, fiscal, laboral, ambiental, entre otros).	28
1.5.1 El <i>Compliance</i> Penal	28
1.5.2 El <i>Compliance</i> De Competencia	29
1.5.3 El <i>Compliance</i> Ambiental	30
1.5.4 El <i>Compliance</i> Tributario.....	31
1.5.5 El <i>Compliance</i> Laboral	32
1.5.6 El <i>Compliance</i> Financiero.....	32
1.6 Especial enfoque en la diferencia entre <i>Compliance</i> en el ámbito privado y el potencial del <i>Compliance</i> en el sector público.	33
1.7 Importancia del <i>Compliance</i> para la Seguridad Jurídica	36
1.8 La identificación de riesgos y su importancia en el <i>Compliance</i>	38
1.9 Método de implementación del <i>Compliance</i>	39
Capítulo II Situación del <i>Compliance</i> en Ecuador y su Potencial en el Sector Público..	41
2. 1 <i>Compliance</i> en Ecuador: Contexto Normativo Actual	41

2.2 Análisis de cómo el <i>Compliance</i> está regulado en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) y su rol como atenuante de la responsabilidad penal de las personas jurídicas.....	46
2.3 Limitaciones de la normativa actual en Ecuador respecto al <i>Compliance</i> fuera del ámbito penal.....	50
2.4 Importancia y Justificación de un <i>Compliance</i> Público.....	52
2.5 Razones para implementar <i>Compliance</i> en el sector público en Ecuador.	53
2.6 Prospectiva del <i>Compliance</i> Público en Ecuador	57
2.6.1 Análisis de la potencial utilidad del <i>Compliance</i> público en el contexto ecuatoriano: cómo podría aplicarse, qué objetivos serviría, y qué ventajas traería al sector público.	59
Capítulo III Análisis Comparado y Propuesta de Implementación del <i>Compliance</i> Público en Ecuador.....	61
3.1 Estudio Comparado de Legislaciones en materia de <i>Compliance</i> Público mediante la selección de tres países con implementación sólida de <i>Compliance</i> en el sector público.	61
3.2 Análisis de las normativas específicas, políticas públicas y mecanismos de control de cada uno de estos países para evaluar sus beneficios y desafíos.	64
3.3 Normas sobre Corrupción y <i>Compliance</i> en Ecuador: Análisis Prospectivo	68
3.4 Revisión de las normas anticorrupción de la Constitución de la República del Ecuador y cómo pueden servir como base para implementar <i>Compliance</i> en el sector público.	69
3.5 Evaluación de la posibilidad de adaptar y adoptar ciertos aspectos de las legislaciones comparadas al contexto ecuatoriano.	73
3.6 Propuesta para la Incorporación del <i>Compliance</i> Público en Ecuador mediante el diseño de una normativa específica para incluir el <i>Compliance</i> en el sector público ecuatoriano.....	75
Conclusiones.....	91
Recomendaciones	94

RESUMEN

El presente trabajo aborda el estado del *Compliance* público en Ecuador a través de un análisis comparado con legislaciones exitosas en otros países, con el fin de proponer un nicho legislativo adecuado para su implementación en las empresas del sector público ecuatoriano. Se examinan los fundamentos generales del *Compliance*, su evolución histórica y su importancia en distintos sectores. De igual manera, se analiza la normativa ecuatoriana vigente en materia de cumplimiento, con énfasis en el Código Orgánico Integral Penal y el rol del *Compliance* como atenuante de la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Adicionalmente, se realiza un estudio comparado de las legislaciones de España y Brasil evaluando sus beneficios y desafíos para la implantación de dichas normativas en la realidad ecuatoriana. Finalmente, se presenta una propuesta normativa para la incorporación del *Compliance* público en Ecuador, basada en las prácticas internacionales y en el marco jurídico local. Esta investigación destaca la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica y la transparencia en la administración pública, promoviendo un modelo de gobernanza basado en la ética y la integridad institucional mitigando los riesgos de incumplimiento normativo por parte de las personas jurídicas de derecho público.

Palabras clave: Cumplimiento, Compliance, Estado, empresas públicas

ABSTRACT

This paper addresses the state of public *Compliance* in Ecuador through a comparative analysis with successful legislation in other countries, aiming to propose a suitable legislative niche for its implementation in Ecuador's public sector companies. It examines the general foundations of *Compliance*, its historical evolution, and its importance in various sectors. Likewise, the study analyzes the current Ecuadorian regulatory framework on *Compliance*, with an emphasis on the Comprehensive Organic Criminal Code and the role of *Compliance* as a mitigating factor for the criminal liability of legal entities.

Finally, a comparative study of the legislation in Spain and Brazil is conducted, evaluating its benefits and challenges for implementing such regulations in the Ecuadorian context. The paper concludes with a legislative proposal for incorporating public *Compliance* in Ecuador, based on international best practices and the local legal framework. This research highlights the need to strengthen legal certainty and transparency in public administration, promoting a governance model based on ethics and institutional integrity, while mitigating the risks of regulatory non-*Compliance* by public law legal entities.

Key words: Compliance, Compliance, State, public companies

Ficha técnica del trabajo de titulación

- Tema:

“Análisis de la inserción de buenas prácticas en *Compliance* en empresas públicas en el sistema jurídico ecuatoriano a través de la búsqueda de un nicho legislativo como propuesta o reforma que genere seguridad jurídica.”.

- Problema Jurídico:

La ausencia de un marco normativo específico para la implementación del *Compliance* público en Ecuador genera una laguna jurídica y desregulación en la materia, impidiendo la adopción efectiva de medidas de prevención y control para evitar prácticas o inconductas delictuales en y contra la administración pública.”.

○ Tipología del problema jurídico:

- Laguna Jurídica
- Desregulación

○ Justificación del problema jurídico:

El problema jurídico nace desde la inexistencia de normas claras, o inclusive, dispersas que ayuden a la conceptualización definición y caracterización de *Compliance* público. A pesar de la existencia de normas referenciales que facilitan el entendimiento del *Compliance* penal se siente una necesidad de una misma cualificación o generación normativa para el ámbito público.

De la exploración teórica o científica nacional, se han identificado solo dos publicaciones científicas que ayudan a una conceptualización inicial del *Compliance* público en el Ecuador, debiendo desarrollarse un aporte en definición, características, ejemplos y posibles normas válvulas que generen algún grado de eficacia normativa.

Relevancia del problema jurídico y prospectiva del aporte:

La ausencia de un marco normativo el cual genere pautas para la aplicación del **Compliance público** en Ecuador no solo genera una laguna jurídica, sino que también afecta directamente a la prevención de prácticas delictuales. Esta falta de normativa dificulta la implementación de medidas preventivas, lo que repercute negativamente en la **transparencia y ética** públicas. El desarrollo de un nicho legislativo contribuirá a mejorar la implementación de procesos y prácticas que faciliten el ejercicio y control de la administración pública.

- Objetivo General.-

Proponer la solución al problema jurídico planteado mediante una línea base o marco referencial para la inserción de buenas prácticas en *Compliance* público a través de un nicho legislativo como propuesta o reforma que genere seguridad jurídica.

○ Objetivos Específicos:

Primero- Definir las instituciones jurídicas primaria y relevantes del problema jurídico con la finalidad de conceptualizar un nicho legislativo que busque implementar el *Compliance* público en el marco ecuatoriano.

Segundo.- Establecer un marco normativo y jurídico en general de la situación del *Compliance* público en el Ecuador.

Tercero.- Analizar el derecho comparado del *Compliance* público con una prospectiva de aplicación en el Ecuador.

- Metodología General

● Metodología Fase 1.-

Para la investigación de este trabajo de titulación, se aplicará la metodología de investigación descriptiva de principio a fin, con la determinación de un problema

jurídico empírico, aplicable a lo teórico (científico), utilizando técnicas de: inteligencia normativa, investigación bibliográfica y derecho comparado.

Metodología Fase 2.- La metodología utilizada en esta investigación jurídica es apegada al autor Reynaldo Mario Tantaleán Odar, en su obra “El problema de investigación jurídica” del 2019, quien acepta tres mecanismos de investigación jurídica; i) teórico; ii) empírico; y, iii) tecnológico; de los cuales, este trabajo asimilará dos de ellos:

- **Teórico:** A través del cual se realizará un encuadre de las instituciones jurídicas relevantes a una teoría o doctrina aplicables históricamente.
- **Empírico:** Se justifica el problema jurídico a través del empirismo en el cual, se describirá el origen del mismo desde la experiencia, sentir y necesidad regulatoria ante la definición de relaciones jurídicas no establecidas, compensadas o al menos dialogadas en el país (persona-preprofesional, casuística emblemática y alerta de opinión pública).

Metodología Fase 3.- La posible solución brindada en el presente trabajo, es una propuesta de generación de normas a efecto de lograr parámetros de Seguridad Jurídica, que se dará a través del desarrollo normativo técnico legal y reglamentario.

Metodología auxiliar.- Es un ejercicio de derecho comparado, de entre 2 países que comprenden instituciones jurídicas comparables o referenciales.

- **Delimitaciones**

- **Territorial.-** El estudio se aplicará únicamente al caso ecuatoriano, sin embargo, el derecho comparado toma una especial relevancia por dar origen a la institución jurídica principal.

- **Cuantitativa.-** El presente trabajo anticipa una delimitación del procesamiento de datos, a pesar de utilizarlos referencialmente de forma interpretada y explicativa.

- Limitación Voluntaria Exploratoria en Derecho Comparado.-

Se limitará la exploración en derecho comparado a un mínimo de 2 países, para realizar el ejercicio de derecho comparado y adaptación de la institución jurídica

- Solución de la problemática planteada.-

Entregar insumos teóricos y marcos referenciales normativos para una posible incorporación del *Compliance* público a través de normas específicas y derivativas. Esto implica el desarrollo de un marco normativo unificado que regule de manera clara y homogénea la implementación de sistemas de *Compliance* en las empresas públicas ecuatorianas. Esta propuesta busca fortalecer los mecanismos de prevención, detección y sanción de actos de corrupción en la administración pública.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el *Compliance* ha nacido como una herramienta fundamental para garantizar el cumplimiento normativo, prevenir riesgos legales y promover la integridad en las organizaciones. Inicialmente este fue concebido en el sector privado pero su aplicación en el ámbito público ha iniciado a tomar relevancia debido a la creciente necesidad de fortalecer los mecanismos de control y transparencia en la administración del Estado. La corrupción y la ineficiencia en la gestión de recursos públicos han generado una demanda por la implementación de sistemas de cumplimiento que permitan mejorar la rendición de cuentas y la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.

El Ecuador ha dado pasos iniciales en la regulación del *Compliance*, particularmente en el ámbito penal, donde la implementación de programas de cumplimiento puede ser considerada un atenuante de la responsabilidad penal de las personas jurídicas. No obstante, se carece de un marco normativo integral que fomente la adopción de sistemas de cumplimiento en el sector público. Por otro lado, países como España, Brasil, Chile han desarrollado normativas específicas que regulan el *Compliance* en la administración pública, estableciendo mecanismos de prevención de la corrupción y fortalecimiento institucional.

Este estudio busca analizar la viabilidad de implementar un modelo de *Compliance* en las empresas públicas en Ecuador, tomando en cuenta la experiencia de estos países y la normativa ecuatoriana vigente. De igual manera se examinará el impacto de las normas anticorrupción en el sector público y se evaluará la posibilidad de adaptar aspectos clave de las legislaciones extranjeras al contexto normativo vigente en el Ecuador. De Igual manera, se presentará una propuesta para la incorporación de un nicho legislativo el cual

tendrá como objetivo fortalecer la transparencia, la ética, el buen gobierno y la seguridad jurídica en la administración pública del Ecuador.

Capítulo I

Fundamentos Generales del *Compliance* y su Evolución

1.1 Introducción al *Compliance*: Concepto y Características

1.1.1 Concepto

Durante las últimas tres décadas, El *Compliance* ha adquirido gran importancia y ha sido incorporado paulatinamente dentro de las legislaciones a nivel mundial. Si bien, el término *Compliance* desde una traducción literal significa textualmente “cumplimiento”, su concepto y alcance son mucho más profundos y engloban una serie de prácticas, herramientas, regulaciones y procedimientos en general, que tienen como objetivo primordial el cumplimiento de todos los procesos u operaciones necesarias para garantizar la calidad del trabajo realizado por todos quienes interactúan dentro de una organización, así como también la prevención de conductas delictivas y de incumplimientos normativos por parte de cualquier persona dentro de una organización, como por sus grupos de interés y otros.

En este contexto, podemos definir preliminarmente al *Compliance*, como un conjunto de prácticas y procesos que hacen a las instituciones y sus miembros actuar de una manera prolija y transparente en todos los procesos internos y en su interacción en el mercado, con base en el cumplimiento normativo de todo el orden jurídico que regula a la organización, así como por normas éticas y de integridad.

Si bien, el concepto de *Compliance* es relativamente nuevo, este ha evolucionado y se ha complejizado desde su concepción inicial debido a los múltiples escenarios que se han incorporado a su contenido. Es así como en 2005 el comité de Basilea, en su enfoque bancario, define al *Compliance* como:

«una función independiente que identifica, asesora, alerta, monitorea y reporta los riesgos de cumplimiento en las organizaciones, es decir, el riesgo de recibir

sanciones por incumplimientos legales o regulatorios sufrir pérdidas financieras o pérdidas de reputación por fallas de cumplimiento con las leyes aplicables, las regulaciones, los códigos de conducta y los estándares de buenas prácticas (juntos "leyes, reglas y estándares"). (Campos, 2020).

Por otro lado, la *Word Compliance Association* desarrolla un concepto más amplio de *Compliance*, que trasciende del enfoque bancario y que abarca el ámbito organizacional y lo define como “un **conjunto de procedimientos y buenas prácticas adoptados por las organizaciones para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales** (énfasis me pertenece) a los que se enfrentan y establece mecanismos internos de prevención, gestión, control y reacción frente a los mismos.” (Página web de la *Word Compliance Association*, 2025)

Alejandro Rodríguez Morales en su libro *Compliance, Blanqueo de Capitales y Criminalidad Organizada*, nos brinda una definición aún más especializada del *Compliance*, con un enfoque que trasciende el cumplimiento de un sistema de buenas prácticas, hacia la prevención de cometimiento de actos ilícitos.

“Compliance, de lo que se trata es de gestionar o administrar los riesgos existentes en la empresa relativos a la comisión de actos ilícitos (o propiamente delictivos) en o a través de ella, lo que puede aparejar para la empresa, además de las sanciones administrativas o penales según la legislación vigente de cada país, otros perjuicios o consecuencias negativas como, por ejemplo, importantes pérdidas de capital reputacional.” (Rodríguez, 2024)

En este mismo sentido y en una definición aún más abarcativa, el mismo autor, aborda al *Compliance* de la siguiente manera:

“Compliance es el cumplimiento normativo que una organización o empresa y quienes la integran deben observar en el marco de su actividad a los fines de reducir el riesgo de que se cometan

hechos ilícitos en o a través de ella. Esta definición parte de la que puede inferirse de uno de los documentos recurrentemente citados en lo que a Compliance se refiere, a saber, el titulado «Compliance and the Compliance function in banks», elaborado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (Suiza) en el año 2005.” (Rodríguez, 2024)

Por su parte, la organización ADEN International Business School que en su revista “¿Qué es el *Compliance* en una empresa?” nos proporciona la siguiente definición: (ADEN, 2024)

“El Compliance es un conjunto de normas y buenas prácticas que impulsan la creación de estrategias, las cuales permiten identificar los riesgos operativos y legales a los que se enfrentan las organizaciones.

Este conjunto de buenas prácticas permite incorporar mecanismos internos de prevención, control y protección frente a posibles riesgos.

La clave de estas estrategias es la detección temprana para evitar las estrictas sanciones que están ejerciendo los países alrededor del mundo y así no perjudicar la competitividad de la organización.”

Una vez examinados estos conceptos, es posible concluir que el término anglosajón *Compliance*, en un sentido amplio, abarca un conjunto de políticas, estrategias y mecanismos que son implementados en las organizaciones, como una forma de prevención, identificación y lucha contra los actos punibles y de incumplimiento normativo que pueden presentarse dentro de las empresas y organizaciones, así como para garantizar un debido proceso dentro de las prácticas internas de las organizaciones.

Para la Organización Internacional de Estandarización, ISO por sus siglas en inglés, el *Compliance* es el cumplimiento de requisitos o mecanismos que permitan la detección y gestión de riesgos causados por ciertas conductas delictivas, pues su principal objetivo es el buen gobierno corporativo, la transparencia y sostenibilidad a

través de sus procesos de estandarizaciones. (Organización Internacional de Normalización, 2021)

En la actualidad, el alcance del *Compliance* es aún más amplio, pues ha trascendido del cumplimiento normativo para la gestión de riesgos, a convertirse en un marco global de mejoras en un sistema más complejo que abarca desde el contexto económico hasta el social de las organizaciones, las cuales buscan no solo implementar esta figura como un atenuante a la responsabilidad penal, sino también para actualizar sus procesos y mejorar su eficiencia y la cultura organizacional.

1.1.2 Características

1.2 Orígenes y evolución histórica del *Compliance* a nivel mundial.

Para entender el origen del *Compliance* y su evolución a nivel mundial, es necesario remontarnos a la década de los 60 en los Estados Unidos de América, y desde ese punto revisar una serie de eventos que, en el contexto principalmente internacional, terminaron con la implementación de directrices que buscan garantizar el cumplimiento normativo y la transparencia en el ámbito de la gestión de organizaciones privadas y públicas.

Uno de los antecedentes más importantes en la irrupción del *Compliance* y la posterior creación de la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero en los Estados Unidos, fue el escándalo de Watergate, el cual representa uno de los casos más notorios de abuso de poder y corrupción en la historia de ese país.

Este caso, que terminó con la renuncia del entonces presidente de los Estados Unidos Richard Nixon, inició en el año de 1972, cuando cinco hombres fueron arrestados mientras intentaban instalar varios dispositivos de espionaje en la sede del Comité Nacional Demócrata en Watergate, Washington D.C. con el objetivo obtener información relevante del partido opositor al gobierno del entonces presidente de la

República. Tras las investigaciones realizadas por diferentes periodistas del Washington Post, se verificó que, mediante prácticas de soborno y destrucción de evidencias, el Gobierno Federal estadounidense manipulaba la justicia y su influencia política. Fue así como tras la renuncia del presidente Nixon en 1974, en medio de un proceso de juicio político iniciado por el Congreso en su contra, se dio un impulso para la creación de normas que obligaran tanto a entidades públicas como privadas, a llevar a cabo prácticas orientadas a asegurar la transparencia en sus procesos de financiamiento de campañas, con el objetivo de prevenir actos de corrupción.

Años más tarde, en 1975 se destapó uno de los casos de corrupción más grandes de la época, denominado “Caso Lockheed”. Tras varios meses de investigaciones realizados por la Comisión de Bolsa y Valores, se demostró que la empresa Lockheed Corporation, tras enfrentar graves problemas de índole financiero, gestionó el pago de sobornos en busca de la venta de material militar a diversos países. Con estos antecedentes, en 1976 el Senado de los Estados Unidos verificó que la empresa hizo un pago de más de 22 millones de dólares en sobornos a diplomáticos de diversos países de mundo entre 1972 y 1974 para asegurar la obtención de contratos de defensa aeronáutica.

Durante estas investigaciones se identificó al primer ministro japonés como uno de los responsables de esta trama de corrupción, quien tuvo que renunciar tras ser condenado por aceptar sobornos por parte de la empresa Lockheed. De igual manera, como consecuencia de esta trama de corrupción funcionarios de Defensa de diversos países fueron acusados y condenados.

Con estos antecedentes el Congreso de Estados Unidos, y como respuesta a la situación de corrupción sistemática que se vivía en esos momentos, creó denominada Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (FCPA, por sus siglas en inglés) que es

considerada como “las disposiciones legales más antiguas en materia anticorrupción y constituye un referente fundamental en el desarrollo de políticas anticorrupción efectivas en la empresa.” (Puyol, 2017) Esta ley, compuesta por dos secciones, primero busca en marcar las sanciones civiles y penales hacia las empresas y empleados por el pago de sobornos en busca de beneficios que en caso de no hacerlo no habrían sido posibles. Por otro lado, la ley en su segunda parte obliga a las empresas a la implementación de procesos que garanticen la transparencia en los registros contables de las empresas y por medio de esta el gobierno de Estados Unidos buscó implementar estas normas en las legislaciones de diferentes países para así prevenir actos como los de Lockheed en una trama de corrupción internacional.

Por otra parte y, como resultado de los esfuerzos del gobierno estadounidense para implementar una serie de normativas de prevención de casos de corrupción como los anteriormente detallados, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, mediante su “Convenio OCDE de lucha contra la corrupción” estableció una normativa de carácter internacional, por medio de la cual que los Estados firmantes se comprometieron a reformar sus normativas internas, con el fin de penalizar actos de corrupción de los que deriven la obtención de contratos o beneficios económicos en transacciones internacionales de comercio. Dentro de los objetivos principales del instrumento está la promoción de la transparencia, de la cooperación internacional y principalmente, la implementación de mecanismos que incentiven a los gobiernos a promover las buenas prácticas en el comercio internacional.

En este orden de cosas, y previo a la creación de la ley *Sarbanes-Oxley*, que es considerada por muchos, como uno de los sucesos más relevantes en la conformación del *Compliance* como lo conocemos hoy en día, encontramos uno de los casos más

relevantes de escándalos corporativos en los últimos tiempos, el denominado caso Enron.

Para el año 2001 en Estados Unidos se hizo público el caso Enron, una de las mayores empresas de energía del país, cuyos ejecutivos y personal de contabilidad, manipularon los balances de la compañía, aumentando artificialmente sus ingresos y ocultando las altas deudas que tenía la empresa, que ascendían a los 11 mil millones de dólares. Con la manipulación de los balances y el ocultamiento de deudas en cuentas que no podían ser visibles por los accionistas, la compañía engañó a sus inversores y a las entidades de control para evitar la declaratoria de banca rota.

Como consecuencia de este gran escándalo en el que estuvieron involucrados no solo los directivos de la empresa, sino también los directivos de su compañía auditora quedaron en evidencia los enormes problemas de ética en las empresas y el problema de desregulación en el control financiero de las mismas.

Ante estas circunstancias, el año 2002 el Congreso de Estados Unidos promulgó, la que para muchos es el inicio del *Compliance* tal y como lo conocemos hoy en día, esto es, la denominada Ley Sarbanes Oxley o SOX, la cual busca generar procesos de transparencia y control en los informes de las compañías que cotizan en bolsa, para proteger a los inversores garantizando que la información proporcionada por la compañía es la correcta.

Dentro de los aspectos importante de la Ley Sarbanes Oxley se encuentran las limitaciones en la relación entre las empresas consultoras y las empresas auditoras, que tienen por objetivo evitar los conflictos de interés y complicidad como los que existieron entre Enron y la auditora Arthur Andersen.

Adicionalmente, la Ley Sarbanes Oxley supuso la implementación de medidas para el control de la información financiera, y con ello los registros de control de almacenamiento de datos, pero por sobre todo, marcó el punto de partida de la normativa de transparencia y responsabilidad corporativa, mediante la implementación de controles que garantizan procesos internos sólidos y confiables, con normas de responsabilidad civil y penal para los directivos y gerentes de las corporaciones, lo que hasta antes de esta ley no existía.

Fue entonces, a partir de la implementación de esta ley y sus normas conexas, que las empresas comenzaron a implementar programas de *Compliance* y responsabilidad, con procesos de auditoría interna y externa en todos los procesos, tanto para la toma de decisiones, como en la ejecución de sus diferentes procesos internos y externos.

En este orden de cosas y ya en el plano internacional, para el año 2003 fue aprobada la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, dando paso a la aplicación de métodos de prevención, investigación y enjuiciamiento de actos de corrupción y delitos mediante la implementación de normas que se aplican en el sector privado y garantizan la transparencia en los procesos de adjudicaciones de contratos públicos.

Años más tarde, en 2010, con la expansión del *Compliance*, en Reino Unido se crea la Ley Antisoborno (UKBA) muy similar a la FCPA, pero que añade sanción a las conductas de; sobornar, aceptar sobornos, sobornar a funcionarios extranjeros y la también obliga a la implementación de procedimientos que eviten los sobornos.

“A diferencia de la FCPA, la UKBA se centra no solo en conductas que afectan al sector público, sino también al sector privado. Esta Ley no contempla excepciones por pagos de facilitación (pequeños pagos que agilizan trámites administrativos), tal y como hace la FCPA en determinadas circunstancias. Como lo señala Puyol en su libro

Guía para la implementación del *Compliance* en la empresa, “permite sancionar directamente a una compañía por el mero hecho de no contar con un programa antisoborno eficaz. Así, un modelo de prevención del soborno eficaz puede servir como mecanismo de defensa ante la posible responsabilidad de la persona jurídica.” (Puyol, 2017)

1.3 Definición de *Compliance* y su importancia en distintos sectores, tanto privados como públicos.

Como hemos adelantado, una traducción literal del término *Compliance* nos lleva única y textualmente a la palabra cumplimiento. Sin embargo, la evolución de este concepto durante los últimos años, como se ha reseñado a través de los casos y desarrollo normativo presentados en este trabajo, permiten abordar en este punto, una noción más profunda del concepto *Compliance* y definirlo, en palabras de Silvina Bacigalupo, a través dos enfoques claves, esto es, desde la perspectiva jurídica y desde la perspectiva empresarial para concluir lo siguiente.

“En el ámbito jurídico se identifica con el «cumplimiento normativo» y desde el punto de vista de la estructura empresarial se refiere de forma más extensa a la «organización de las empresas para el desarrollo de la actividad empresarial conforme a derecho». Por regla general, se refiere de forma específica al cumplimiento de normas legales, pero también a normativa o políticas internas y estándares de buenas prácticas o de soft law.” (Bacigalupo, 2021)

En el contexto del sector privado, el *Compliance* constituye un conjunto de procedimientos y prácticas que son establecidos por las empresas para garantizar que todas las personas que interaccionan dentro de los procesos internos de la compañía o las partes externas que contratan con la misma, cumplan tanto con leyes como códigos de procedimientos y conducta establecidos.

De esta manera, el *Compliance* resulta esencial en este sector, debido a las cada vez más complejas estructuras que adoptan sus empresas y a la creciente regulación nacional e internacional de sus procesos, pues se orienta garantizar el cumplimiento de leyes, aumentar la eficiencia de la empresa, cumplir con estándares establecidos, evaluar las actividades de los trabajadores y garantizar el cumplimiento de las responsabilidades designadas a cada uno de los trabajadores de la empresa buscando así reducir los riesgos de sanciones o daños a la empresa.

Desde el concepto de la *World Compliance Association* el *Compliance* es importante en el sector privado, pues constituye “*un conjunto de procedimientos y buenas prácticas adoptados por las organizaciones para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales a los que se enfrentan y establecer mecanismos internos de prevención, gestión y control de los mismos*” (World Compliance Association, 2017)

De manera que, su implementación previene que la empresa o sus colaboradores incurran en acciones que pueden acarrear sanciones o afectar a la reputación de la empresa con sus accionistas, clientes o en su entorno.

Por su parte, en el sector público el *Compliance* y su implementación dentro de la administración pública ha cobrado cada vez más importancia, debido a los crecientes escándalos de corrupción a nivel regional y en Latinoamérica, han generado un importante debate académico y legislativo sobre su aplicación en el escenario público.

Si bien, el concepto de *Compliance* en el sector público está asociado a procedimientos de prevención de actos de corrupción por parte de funcionarios o empresas que contratan con los Estados, su potencial es mucho más amplio, como herramienta para la mejora de la administración de recursos públicos en todas sus etapas garantizando de igual manera la eficiencia de los procesos internos de las administraciones.

Entre otras, la implementación del *Compliance* en el sector público mejora la calidad de los servicios, garantiza el cumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores, así como que los recursos utilizados por las instituciones sean gestionados de una manera correcta, y reduce el riesgo de incumplimiento de responsabilidades del Estado hacia con sus ciudadanos mejorando así de una manera significativa la calidad del servicio público.

Se podría resumir al *Compliance* en el ámbito público y privado como un proceso que, *“sirve para la identificación y clasificación de los riesgos operativos y legales a los que se enfrentan las entidades, además, permite el establecimiento de mecanismos internos para la prevención, gestión, control y reacción frente a estos.”* (Puyol, 2017)

Lo cual genera que exista una cultura de cumplimiento constante y que no sea nada más una práctica aislada sin ir de la mano de la constancia en la supervisión de los procesos de *Compliance*.

1.4 Características y Tipología del *Compliance*

Definir a cada una de las tipologías del *Compliance* y enumerarlas con sus características específicas constituye una tarea compleja, pues, como su concepto lo dice, el *Compliance* no es nada más que, la implementación de procesos que garanticen el cumplimiento de cierta normativa de hard law, como lo son las leyes y demás instrumentos de regulación nacional o internacional y los demás elementos de soft law, como lo son las diferentes directrices y manuales de cumplimiento interno que las empresas adecuan acorde a sus necesidades.

Como lo señalan Silvia Elías y Teresa Martín en su Guía para la Implementación del *Compliance* en la Empresa *“Las normas que constituyen la base del Compliance pueden ser normas generadas por iniciativa pública, a instancia de estados u organizaciones pertenecientes al sector público, por ejemplo; o por iniciativa*

privada, a instancia de asociaciones u organizaciones formadas por representantes del sector privado.” (Elías y Martín, 2017) De manera que no hay una norma que regule el *Compliance* y se lo pueda clasificar de una manera específica.

Si bien, hay un sistema de clasificación de *Compliance* en un esquema genérico, el cual puede abarcar de manera transversal las diferentes áreas que la empresa o entidad pública necesite controlar o mejorar de manera integral, en esta ocasión utilizaremos a la normativa legal como guía para la clasificación del *Compliance* acorde a cada una de las áreas del derecho y de esta manera poder facilitar la forma de clasificación de este. De allí que clasificaremos al *Compliance* bajo la siguiente tipología; penal, en derecho de competencia, ambiental, tributario o fiscal, laboral, de protección de datos personal y privacidad y uno específico para mercado de capitales.

1.5 Distinción entre diferentes tipos de *Compliance* (penal, fiscal, laboral, ambiental, entre otros).

1.5.1 El *Compliance* Penal

Sin lugar a duda, a nivel nacional e internacional, el *Compliance* penal es uno de los más aplicados por las empresas debido a su gran importancia en la prevención de la comisión de delitos y como atenuante de la responsabilidad penal de las empresas. Para la implementación del *Compliance* existe un gran desarrollo de normativa internacional de soft law que incentiva a la incorporación del *Compliance* penal dentro de las empresas, y establece una serie de normativas que previenen la comisión de actos de corrupción y promueven la transparencia en las entidades del sector público y privado.

La principal característica de este tipo de *Compliance* es su enfoque anticorrupción, tanto en el ámbito público como privado, con el objetivo de mitigar el riesgo de

cometimientos de delitos y garantizar el correcto actuar de todos los miembros de las organizaciones y sus grupos de interés.

Como ejemplos de estas normativas podemos enumerar el Convenio De las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, la cual *“Se aplica a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos.”* (ONU, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, 2004) De igual manera podemos encontrar al Convenio de la OCDE de Lucha Contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de 1997, el cual tiene como objetivo *“castigar los actos de soborno a funcionarios públicos extranjeros realizados por sus nacionales, con el fin de conseguir o conservar un contrato u otro beneficio irregular en la realización de actividades económicas internacionales.”* (OCDE, 1997)

1.5.2 El Compliance De Competencia

Podemos definir al *Compliance* de competencia *“como un programa implementado por los operadores económicos para cumplir adecuadamente con el Derecho de Competencia que le es aplicable (sea a nivel nacional o internacional), y para el fomento de una cultura de competencia bajo buenas prácticas por parte de dichas organizaciones.”* (Superintendencia de Control de Poder de Mercado, 2021) Este tipo de *Compliance* tiene como objeto la implementación de una cultura en la cual, las empresas o instituciones públicas cumplan las leyes y prácticas de regulación de mercados, fijación de precios, abuso de posición dominante, políticas antimonopolio, etc.

Como lo indica el Consejo Administrativo para la Defensa Económica de Brasil en sus Directrices para Programas de *Compliance* en Competencia *“La principal*

diferencia se refiere al alcance del programa: el Compliance de competencia está dirigido, en primer lugar, a minimizar el riesgo de violaciones a las normas de competencia y, en segundo lugar, a ofrecer mecanismos para que la organización pueda detectar y abordar de manera efectiva prácticas anticompetitivas que no se hayan podido evitar.”¹ (Consejo Administrativo de Defensa Económica de Brasil, 2016)

Si bien el Derecho de Competencia y el *Compliance* en este ámbito es relativamente nuevo para países como el Ecuador, hay regiones en las cuales este se ha venido implementando desde inicios de siglo. En el caso de la Unión Europea en el título VIII del Tratado de la Unión Europea, se enmarcan las “Normas Comunes Sobre Competencia, Fiscalidad y Aproximación de las Legislaciones” (Parlamento Europeo, 2010) Marcando así las pautas principales de lo que las empresas pueden o no hacer en el mercado de la Comunidad y, de igual manera, existe una constante publicación de directrices y comunicaciones que explican las políticas regionales con respecto al *Compliance* de Competencia.

1.5.3 El *Compliance* Ambiental

Dadas las características del derecho ambiental y la importancia de la responsabilidad medioambiental de las empresas, las legislaciones de varios países tipifican ciertos delitos medioambientales en su legislación penal, lo que da como resultado una mimetización del *Compliance* ambiental con el penal, pues el objetivo de este programa de cumplimiento es cubrir toda la normativa de manera transversal.

Si bien hay un sin número de tratados internacionales en materia ambiental, los cuales van desde la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1994, hasta el Acuerdo de París de 2015, existen programas de certificaciones de

¹ Traducción propia del idioma portugués.

cumplimiento como la ISO 14001, la cual “ofrece a las empresas un enfoque estructurado para abordar estos problemas acuciantes. Al adoptar esta norma, las organizaciones señalan su compromiso no sólo con el cumplimiento de los requisitos legales, sino también con la mejora continua del medio ambiente. Este enfoque proactivo de la gestión ambiental puede reportar beneficios tangibles, como la reducción de residuos, la conservación de la energía y el ahorro de costos.” (Organización Internacional de Normalización, 2021)

Es así como por medio de estas certificaciones las empresas garantizan la implementación de mecanismo para cumplir con toda la normativa relacionada con el ámbito medioambiental.

1.5.4 El *Compliance* Tributario

Se puede definir al *Compliance* tributario como el proceso que “tiene como finalidad controlar los riesgos tributarios que puedan derivarse de posibles incumplimientos de las normas tributarias, por parte de las empresas, independientemente de su tamaño y actividad” (Justicia, 2021)

Como resultado de la complejidad en la normativa tributaria nacional e internacional y el minucioso control por parte de las Administraciones Tributarias, el *Compliance* fiscal o tributario busca minimizar el riesgo de incumplimiento de las normas y de esta manera garantizar el correcto funcionamiento del complejo sistema tributario y con ello una de las principales fuentes del erario fiscal.

Para las empresas la implementación de un sistema de *Compliance* tributario es de mucha importancia dado que, “No cumplir con obligaciones fiscales es una de las principales causas de daños económicos y reputacionales en la organización, incrementándose además en los últimos años las sanciones y la responsabilidad -

incluso criminal- de las organizaciones, administradores y directivos que incurrieran en estas conductas.” (Grant Thornton S.L.P., 2020)

1.5.5 El *Compliance* Laboral

Como lo define Raúl Rojas, al igual que en otros tipos de *Compliance* el *Compliance* laboral “hace referencia a la función corporativa de prevención y gestión de los riesgos asociados a un eventual incumplimiento normativo laboral en el seno de la organización.” (Rojas, 2017) Lo que permite a las empresas garantizar que todas sus obligaciones laborales y de seguridad social, con sus empleados se está cumpliendo conforme lo dispuesto por la ley.

En este sentido, en materia laboral, el *Compliance* nace como “una herramienta eficaz que, incorporando una serie mecanismos y sistemas de control, tanto internos como externos, tiende a evitar o minimizar los riesgos derivados de un eventual incumplimiento normativo, procurando con ello un apetito de riesgo aceptable para la organización.” (Rojas, 2017)

En este orden de cosas y por la estrecha relación que tiene el *Compliance* laboral con la seguridad social, la prevención de incumplimiento en estas materias resulta esencial, pues, para legislaciones como la ecuatoriana, el incumplimiento de algunas obligaciones de las empresas en materia de seguridad social, constituyen delitos, es decir, existe una relación entre *Compliance* laboral – seguridad social y *Compliance* penal.

1.5.6 El *Compliance* Financiero

Como se ha revisado en las partes previas del presente capítulo, el *Compliance* tuvo origen tras los diferentes escándalos financieros protagonizados por empresas en Estados Unidos. Es por esto por lo que, dentro de los diferentes tipos de *Compliance*,

este es uno de los principales y más antiguos en cuanto a la obligatoriedad de la aplicación en el sector de capitales y finanzas.

“El *Compliance* en el mercado de capitales es altamente relevante debido a diversos factores: el rango de multas es considerable, y las infracciones son detectadas con regularidad. Las personas en la gestión organizacional también se ven afectadas, ya sea por violaciones propias, como informes olvidados después de transacciones, o por disputas con la empresa tras una infracción comprobada debido a presuntos incumplimientos de deberes organizativos.” (KPMG Auditores, 2025) Por lo tanto, el *Compliance* en el sector financiero posee una especial importancia, no solo desde el ámbito normativo, sino como generador de cultura de cumplimiento, tanto en el desempeño de las organizaciones privadas, como también y, especialmente, en su relación con el Estado.

1.6 Especial enfoque en la diferencia entre *Compliance* en el ámbito privado y el potencial del *Compliance* en el sector público.

Como se ha analizado a lo largo del presente capítulo, el *Compliance* en el ámbito privado tiene como objetivo “**evitar que una empresa enfrente delitos, sanciones o situaciones adversas** que puedan comprometer su negocio o reputación y, en última instancia, su viabilidad futura. Para lograrlo, las empresas han desarrollado áreas específicas de *Compliance* que implementan rápidamente las medidas cautelares necesarias para garantizar el cumplimiento de todas las normativas que afectan al negocio.” (El énfasis me pertenece) (Universidad de la Rioja, 2024)

De esta manera, el resultado de la cultura de cumplimiento en el sector privado permite implementar procesos internos en los cuales todos los miembros de las organizaciones participen de una manera activa en el control riguroso del acatamiento de normativas

y estándares establecidos, tanto por los oficiales de cumplimiento como por los procesos de certificación de los cuales son parte las empresas.

Hasta hace poco el *Compliance* ha sido concebido (por sus orígenes y naturaleza) como una figura asociada únicamente al sector privado, su implementación ha estado dirigida al cumplimiento normativo de este sector y a la adecuación de las regulaciones estatales e internacionales a las que están sujetas en materia de cumplimiento y anticorrupción. Por otro lado, este conjunto de prácticas no ha sido aplicadas al sector público ya que, en teoría, si existiese una correcta administración pública, el principio de legalidad sería un método suficiente para prevenir tanto el incumplimiento normativo, como el cometimiento de actos de corrupción.

Sin embargo, la creciente cantidad de actos de corrupción en las Administraciones Públicas, ha puesto a la necesidad de prevención de estos hechos dentro de los más importantes desafíos para los Estados en todos sus niveles pues, como lo menciona la Convención de las Naciones Unidas Contra La Corrupción la “gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley” (ONU, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, 2004), de allí la necesidad de incorporar al *Compliance* como una herramienta para garantizar la correcta administración pública.

De igual manera, como se menciona en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, este “ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella” de este modo, el *Compliance* no restringe su campo de acción a la administración pública

local, sino en el contexto de la lucha global contra la corrupción por parte de los Estados.

El desafío de trasladar en *Compliance* desde lo privado a lo público supone, en primer lugar, establecer las diferencias entre el *Compliance* público y privado, para ello es necesario repasar el origen del *Compliance*, pues como lo menciona Tania de León en su artículo para la World *Compliance* Association “El nacimiento del *Compliance* en el sector privado respondió a la desconfianza que existía en los negocios producto de escándalos de fraudes en los negocios, competencia desleal y corrupción corporativa. Sin embargo, en el sector público nace de la necesidad de legitimar la actuación administrativa y recuperar la confianza ciudadana en lo público, sobre todo en cómo se gasta el dinero público.” (De león, 2020) Y es aquí donde nacen de igual manera las diferencias en la aplicación en ambos sectores.

Dentro de las principales diferencias que existen entre el *Compliance* público y el privado está el objetivo orientado a mitigar la responsabilidad penal de las personas jurídicas y sus administradores, ya que en el sector público este objetivo no es aplicable, pues la responsabilidad penal es solo de los funcionarios públicos no de la administración pública en general.

Desde una perspectiva doctrinaria, la jurista Tania de León (De León, 2020), señala que, el objetivo de generar ganancias mediante la aplicación del *Compliance* en el sector privado no puede ser aplicado de manera alguna en el sector público, puesto que el objetivo del servicio público no es lucrar, sino que es garantizar derechos fundamentales.

En síntesis, si bien el *Compliance* es aplicable tanto en el ámbito privado como público, su implementación en el sector público requiere de una serie de cambios y adaptaciones que permitan vincular los procesos de cumplimiento con el principio de

legalidad, así como con las limitaciones inherentes al ejercicio de las funciones de los servidores públicos. De esta manera, será posible conectar el *Compliance* público con su elemento primordial: la instauración de la ética pública dentro de una cultura de cumplimiento y anticorrupción sin importar el ámbito de aplicación.

1.7 Importancia del *Compliance* para la Seguridad Jurídica

Como habíamos adelantado, la aplicación del *Compliance* al sector público pareciera, en principio, no tener cabida, o al menos, no la misma que en el sector privado, pues la Administración pública se rige por el principio de legalidad, de manera que su aplicación, como base del Estado de Derecho, pareciera suficiente para asegurar el cumplimiento normativo y, con ello, prevenir conductas atentatorias contra los bienes públicos, cometimiento de delitos y actos de corrupción en general.

En este sentido, el principio de legalidad supone que, todas las acciones de la administración pública deben realizarse conforme a lo establecido por el orden jurídico nacional, garantizando así la seguridad jurídica. Sin embargo, en el contexto actual, como consecuencia del tamaño y complejidad del sector público y la corrupción sistematizada, este principio resulta ineficiente para prevenir el incumplimiento normativo o el cometimiento de actos de corrupción por parte de los servidores públicos o las empresas que contratan con él.

Para poder determinar la importancia del *Compliance* para la seguridad jurídica es indispensable definir a la misma de la mano de la Corte Constitucional ecuatoriana, la cual en su sentencia No 989-11-EP/19 manifestó que:

“En general, del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica

no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad” (Corte Constitucional del Ecuador, 2019)

Por otro lado, el principio de legalidad se refiere a aquella obligación que tiene todo servidor público de realizar únicamente las actividades para las cuales está facultado por la ley, que en palabras de (Blanquer Criado, 1998), se expresa de la siguiente forma:

Todos los poderes (incluso el Legislativo) están sometidos a mandatos jurídicos porque la soberanía ya no reside en la representación parlamentaria sino en la Constitución... la soberanía del número se somete a la soberanía de la razón; la soberanía del Legislador es la mayoría parlamentaria y frente a ella se erige la soberanía de la Constitución que protege a la minoría frente a la eventual tiranía de la mayoría.

Hoy en día la implementación del *Compliance* en el sector público es una estrategia que busca fortalecer la institucionalidad y el principio de legalidad que, como señala Juan Antonio Ucross (Ucross, 2021) está diseñado para actos administrativos que sean perfectos, algo que a su parecer es utópico, pues la complicada interacción humana puede ocasionar que se generen variaciones de lo previsto por la ley y es aquí cuando el principio de legalidad no logra ser suficiente para corregir estos errores y garantizar el cumplimiento normativo.

Para Concepción Campos Acuña, (Campos, 2020) la implementación de programas de cumplimiento en la administración pública es una herramienta que permite no solo el cumplimiento normativo, sino que busca la mejora de la gestión pública con eficacia, eficiencia y calidad. De esta forma, no solo se genera el cumplimiento de la ley para la gestión del sector público, sino que se garantizan los derechos constitucionales.

Podemos concluir entonces, que el principio de legalidad ya no es una herramienta suficiente para que el Estado garantice que todos los servidores cumplan con lo establecido por la ley y se obtenga como resultado una administración pública eficiente y transparente.

1.8 La identificación de riesgos y su importancia en el *Compliance*

Para la implementación de un sistema *Compliance* es de vital importancia iniciar con una evaluación de riesgos, tanto internos como externos que rodean a la compañía o institución.

El concepto de riesgo en el contexto del *Compliance* no supone solo la posibilidad de que algo malo ocurra o que exista una amenaza en contra de la organización, sino que es menester comprenderlo como “una correcta medición y monitorización del universo de riesgos que nos rodea, la cual ayuda a identificar las fortalezas, así como en otros casos, proporciona una ventaja de anticipación permitiendo tornar la amenaza en oportunidad.” (Menchén, 2023)

Con respecto al riesgo interno de una organización se puede entender como los factores que afectan el desempeño y repercuten en el cumplimiento de las obligaciones relativo a los valores, cultura organizacional, estructura y objetivos de la empresa (Robles, 2021)

Por otro lado, el riesgo externo, hace referencia a todos aquellos factores correspondientes al entorno de la organización como lo son las cuestiones regulatorias, culturales, sociales y tecnológicas los cuales pueden afectar de forma directa o indirecta en cualquiera de las áreas de la empresa o plano de operación. (Robles, 2021)

En este orden de cosa, y por su propia naturaleza, no es posible incorporar una cultura de cumplimiento en un solo día, las organizaciones deben hacerlo de manera paulatina como un proceso y es por esto que “El *Committee of Sponsoring Organizations of the*

Treadway Commission en su documento *Developing Key Risk Indicators to strengthen Enterprise Risk Management*, define los KRI como “las métricas utilizadas por las organizaciones para proporcionar una señal temprana de exposiciones al riesgo, cada vez mayores en diversas áreas de la organización” (Menchén, 2023)

Por medio de este sistema de evaluación de riesgos se obtiene una oportuna reacción frente a posibles casos de incumplimiento de normativa y con ello, mitigar el riesgo de incurrir en alguna acción punible.

Los Indicadores Claves de Riesgo (KRI) que son imprescindibles al momento de implementar los mapas de riesgos dentro de un programa de *Compliance* son: los riesgos de terceros, los riesgos de cumplimiento, riesgo de cumplimiento, y los riesgos estratégicos. Con la aplicación de estos puntos, se pretende tener una alerta temprana para una correcta gestión de riesgos y toma de decisiones.

1.9 Método de implementación del *Compliance*

Para la implementación de un programa de *Compliance* exitoso, es necesario recopilar ciertos elementos claves que permitan insertarlo como una forma de control interno acorde a los objetivos de la institución, en un sistema de siete pasos.

Campos Acuña, establece los pasos para la fijación de un programa de *Compliance* exitoso de la siguiente manera; elaboración y gestión del mapa de riesgos, fijación de protocolos o procedimientos para la adopción de decisiones o su ejecución, aprobación de instrumentos de autorregulación, establecimiento de un órgano de control, incorporación de un canal de denuncias, aplicación del sistema disciplinario frente al incumplimiento y la verificación periódica del modelo y su eventual modificación, todos estos pasos serán analizados más adelante en el presente trabajo. (Campos, 2020)

Si bien, no hay un método único y unívoco de implementación de *Compliance*, su entrada en marcha puede darse a partir del uso de un modelo de análisis de riesgos correcto, el cual debe cubrir todos los aspectos que rodean a una organización, puesto que la cultura de cumplimiento que se planta implementar intenta abarcar todas las áreas de la empresa y sus relaciones con terceros. (Manzanarez, 2023)

En este sentido, es fundamental la elaboración y gestión de un mapa de riesgos que permita identificar, evaluar y priorizar los riesgos específicos de incumplimiento en cada área. El análisis debe considerar tanto los riesgos internos, como amenazas en los procedimientos; así como los factores externos en los ámbitos, político, social y económico. Una vez identificados estos riesgos se puede iniciar con la implementación de un programa para mitigarlos de manera efectiva. (Campos, 2020)

El diseño de protocolos y procedimientos es el siguiente paso esencial para la implementación de un correcto programa de *Compliance*. Estas políticas deben establecer de manera clara las normas internas y regulaciones estatales que deben guiar el comportamiento de los empleados públicos o privados y delinear procedimientos que buscan de igual manera garantizar el cumplimiento de las normativas de derecho blando y derecho duro aplicables para cada funcionario acorde a su rol en la organización. Es importante que estas políticas sean conocidas y accesibles para todos los integrantes de la institución, promoviendo una cultura organizacional orientada a la transparencia y la integridad. Implementación de órganos de ética y cumplimiento. (Campos, 2020)

El tercer paso consiste en la formación y capacitación del personal, ya que los empleados deben comprender e interiorizar la importancia de cumplir con las normas establecidas para sus roles y reconocer las consecuencias de su incumplimiento. Por ello resulta fundamental contar con capacitaciones regulares enfocadas en los aspectos

específicos del *Compliance* y los riesgos identificados para que los empleados actúen como agentes de prevención y detección de irregularidades y permanezcan actualizados con la normativa aplicable y los procedimientos internos que se deben cumplir en caso de necesitarlo.

Uno de los componentes más importantes, y que puede determinar el éxito o fracaso de la implementación de esto tipos de programas, es el que se lleva a cabo con el establecimiento de canales de denuncia adecuados para que cualquier persona que intervenga en las relaciones de la empresa pueda hacer llegar al oficial de cumplimiento sus denuncias. Estos canales deben garantizar la confidencialidad de los denunciantes y deben ser accesibles para empleados y ciudadanos, esto es, un espacio seguro para reportar posibles incumplimientos evidenciados en cualquier parte de la organización.

Por último, para garantizar la eficiencia del modelo es necesario establecer un método de revisión periódica y monitoreo mediante el cual se pueda certificar la eficacia del programa de *Compliance*. Esta evaluación continua permite identificar las áreas que requieran mejoras, con el objetivo de realizar ajustes oportunos en las políticas, procedimientos o controles internos que se hayan vuelto obsoletos por el tiempo o por el cambio de la normativa constante a la cual las empresas e instituciones están sujetas.

Capítulo II

Situación del *Compliance* en Ecuador y su Potencial en el Sector Público

2. 1 *Compliance* en Ecuador: Contexto Normativo Actual

El *Compliance* en Ecuador es un concepto relativamente nuevo que se incorpora con la reforma al Código Orgánico Integral Penal en el año 2021, con la implementación de programas de *Compliance* que actúan como una atenuante de la responsabilidad penal para personas jurídicas de derecho privado. Para configurar la atenuante, las

empresas deben haber implementado, con anterioridad, un programa de cumplimiento con los requisitos establecidos en el mismo código.

Si bien el Código Orgánico Integral Penal es la única norma dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano que contempla el *Compliance* o programas de cumplimiento como tal, tanto la Constitución de la República, así como otras normas, dan ciertas pautas que sirven como base para la implementación de programas de *Compliance* como una herramienta para el sector público.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 3 numeral 8, establece como deberes primordiales del Estado “Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática **y libre de corrupción**.(énfasis me pertenece)”, por lo tanto, constituye un deber del Estado instaurar una cultura de cumplimiento, con el fin de que las actuaciones del Estado estén siempre y en todo momento, orientadas a asegurar el derecho de vivir en una sociedad libre de corrupción en el marco de un Estado de Derecho.

Por su parte, el artículo 82 consagra el derecho a la seguridad jurídica, cuya garantía supone que el Estado cumpla de manera cierta, previsible y sin arbitrariedades con el ordenamiento jurídico.

De igual manera, la Constitución del Ecuador en su artículo 83 numeral 8, establece la obligación de todo ecuatoriano al respetar y administrar de forma correcta el patrimonio público y denunciar los actos de corrupción, cuestión que podría interpretarse como el principio “práctica de justicia” del *Compliance*, que implica que las organizaciones deben actuar conforme al principio de legalidad con el fin de promover un entorno lícito, sin fraudes, con niveles mínimos de corrupción y que los ciudadanos, haciendo uso de las facultades de denuncia, ejerzan su derecho constitucional a reportar actos de corrupción.

Luego, el artículo 204 consagra la Función de Transparencia y Control Social como instancia estatal encargada del control de las entidades públicas, cuyo objetivo es garantizar, entre otros, la responsabilidad y transparencia del ejercicio público combatiendo la corrupción.

Siguiendo con esta línea, en el artículo 212, establece como funciones de la Contraloría General del Estado: “Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite” atribuyéndole un rol fundamental con funciones de fiscalizador y asesor del cumplimiento normativo que se debe dar tanto a las instituciones del Estado como en compañías que manejan fondos públicos. (Muriel, 2017)

Por su parte, las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado establecen en su numeral 300 que es la máxima autoridad de las instituciones públicas la encargada de establecer mecanismos que permitan identificar, analizar y tratar los riesgos a los que está expuesta la organización, estableciendo por este medio un camino para que las instituciones del sector público den uno de los primeros pasos para la implementación de normas de cumplimiento.

De igual forma, el Ejecutivo ecuatoriano, en febrero de 2024, aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, como una política pública contra la corrupción mediante la implementación de la cultura de integridad dentro de las instituciones de la Función Ejecutiva.

Otra de las aristas importantes del *Compliance* importante para el Estado es la relativa a la prevención de lavado de activos e ilícitos financieros, y que para el sector privado ecuatoriano se encuentra extensamente regulado debido a la trascendencia de este sector.

En este sentido, la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), es la instancia encargada de supervisar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el lavado de activos, financiamiento ilícito y financiamiento de delitos, a través de oficiales de cumplimiento que tienen la obligación de verificar la correcta aplicación de la norma para prevenir el lavado de activos y el cometimiento de delitos relacionado al mismo. En este caso el oficial de cumplimiento es quien ejecuta el programa de cumplimiento y se asegura que el sujeto obligado no incurra en estos delitos. Dentro de sus responsabilidades cuenta con elementos que facilitan el proceso, como son los controles e implementación de procedimientos especiales. (Página Oficial de la Unidad de Análisis Financiero y Económico, n.d.)

El Comité de Cumplimiento, está formado por el representante legal de la empresa, un auditor interno, el oficial de cumplimiento y un abogado elegido por la compañía. (Página Oficial de la Unidad de Análisis Financiero y Económico, n.d.) Dentro de este comité todos los miembros tienen voz y voto, y se reúnen en sesiones mensuales presididas por el representante legal.

La labor de esta institución está dirigida a la prevención de los siguientes delitos:

Delitos relacionados al crimen organizado:

1. Lavado de activos, tipificado en el artículo 317 del COIP, establece al sujeto activo como la persona que de forma directa o indirecta realice las siguientes actividades: (Registro Oficial, 2014)

“1. Tenga, adquiera, transfiera, posea, administre, utilice, mantenga, resguarde, entregue, transporte, convierta o se beneficie de cualquier manera, de activos de origen ilícito.

2. *Oculte, disimule o impida, la determinación real de la naturaleza, origen, procedencia o vinculación de activos de origen ilícito.*

3. *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.*

4. *Organice, gestione, asesore, participe o financie la comisión de los delitos tipificados en este artículo.*

5. *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 lavado de activos.*

6. *Ingrese o egrese dinero de procedencia ilícita por los pasos y puentes del país.”*

La pena de este delito varía entre uno a siete años dependiendo de la causal cometida.
(Registro Oficial, 2014)

El Lavado de Activos se considera un riesgo penal corporativo, porque supone procesos a través de los cuales el sujeto activo obtiene beneficios económicos por medio de actividades ilícitas de forma directa o indirecta. Por ejemplo, la compañía realiza compras ficticias de equipos para mejorar las condiciones laborales.

2. Financiamiento del terrorismo, establecido en el artículo 367 del COIP, establece que

“La persona que en forma individual o colectiva, de manera directa o indirecta, proporcione, ofrezca, organice o recolecte fondos o activos, de origen lícito o ilícito, con la intención de que se utilicen o a sabiendas de que serán utilizados para financiar en todo o en parte, la comisión de los delitos de terrorismo; o cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; o, la existencia de terroristas individuales, grupos u organizaciones terroristas, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años.” (Registro Oficial, 2014)

En las instituciones financieras, debido a su manejo de grandes flujos de dinero, los programas de *Compliance* deben ser rigurosos, con incorporación de normativa

internacional como la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional.

En este punto, además de la Convención, encontramos una serie de otros instrumentos internacionales destinados al mismo objetivo, entre los cuales están:

1. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional, la Convención sobre Tráfico Ilícito de Armas,
2. Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones.
3. Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.
4. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de personas.
5. Protocolo con el Tráfico Ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

Finalmente, existen exoneraciones y recompensas para el sector financiero (compañías y sociedades) que implementen prácticas de *Compliance*.

En este contexto, Ecuador es uno de los 19 países parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF), que tiene como objetivo generar un desarrollo sostenible, por medio de diversas estrategias técnicas y financieras, en el ámbito privado como público. (Muriel, 2017)

2.2 Análisis de cómo el *Compliance* está regulado en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) y su rol como atenuante de la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Si bien el *Compliance* en el Ecuador aún no ha adquirido una importancia significativa en el ordenamiento jurídico vigente, la reforma al Código Orgánico Integral Penal de febrero de 2021 incluyó a los programas de cumplimiento como una atenuante de la responsabilidad penal. Es así como en la actualidad la implementación de programas de cumplimiento tiene como objetivo prevenir la comisión de delitos dentro de las

organizaciones. (Bayancela, Compliance programs y su incorporación en la legislación penal ecuatoriana, 2022)

Para analizar este punto es necesario iniciar con un breve análisis de lo que es la responsabilidad penal. La Real Academia de la Lengua en su diccionario panhispánico de español jurídico define a la responsabilidad penal como “Consecuencia jurídica derivada de la comisión de un hecho tipificado en una ley penal por un sujeto imputable, y siempre que dicho hecho sea contrario al orden jurídico, es decir, sea antijurídico, además de punible.”

Por otro lado, la Corte Constitucional del Ecuador establece que la Responsabilidad Penal es aquella que busca:

“(..) tutelar los derechos catalogados como bienes jurídicos protegidos; garantizar la reparación integral a las víctimas a través de la sanción a los responsables -personas naturales y jurídicas-; y, evitar la impunidad a través del desarrollo del proceso penal como un medio para la realización de la justicia, sobre la base de los principios constitucionales, tal como lo disponen los artículos 3 numeral 1; 78; 169 y 172 de la Norma Suprema.” (Corte Constitucional, 2018)

En el caso de las instituciones públicas, el ordenamiento jurídico ecuatoriano no contempla la responsabilidad penal. Este principio se fundamenta en la naturaleza del Estado y su función pública, por esta razón no existen sanciones penales para personas jurídica de derecho público, de manera que responsabilidad penal se determina sobre personas naturales que, en el ejercicio del cargo público han cometido hechos punibles.

La exclusión de las personas jurídicas de derecho público de la responsabilidad penal responde a varios fundamentos legales y doctrinarios. En primer lugar, estas entidades actúan como instrumentos del Estado para el cumplimiento de funciones de nominado de carácter estratégico, como la prestación de servicios básicos, la seguridad y la

administración de justicia. Si se estableciera responsabilidad penal a estas instituciones se generaría un impacto negativo contra la misma administración, lo que tendría una suerte de redundancia al momento de que una institución del estado sancione al mismo Estado.

En lugar de la responsabilidad penal, las instituciones públicas están sujetas a la denominada responsabilidad administrativa. En este mismo sentido, los funcionarios son sancionados individualmente mediante procesos administrativos, penales o civiles, dependiendo de la naturaleza del acto. Este enfoque asegura que la responsabilidad recaiga sobre los individuos que actuaron de manera ilícita, sin comprometer la funcionalidad de la institución, ni la institucionalidad del Estado por hechos de los servidores públicos.

Finalmente, el régimen constitucional ecuatoriano refuerza esta exclusión al establecer principios como la supremacía del interés público y la inviolabilidad del patrimonio estatal, con la consecuente incompatibilidad con las sanciones penales.

Ahora bien, el abordaje de la responsabilidad penal de las personas jurídicas del Código Orgánico Integral Penal, parte del principio de *numerus clausus*, por el cual el legislador delimita de manera taxativa los tipos penales que pueden ser imputados a las personas jurídicas. En palabras de Zambrano “*no cabe aplicar la responsabilidad penal a las personas jurídicas por todos delitos previstos en el plexo normativo o parte especial del Código Penal reformado, sino únicamente por aquellos delitos en que expresamente se señale la responsabilidad penal de las personas jurídicas.*” (Zambrano, 2017) Este principio restringe la responsabilidad penal a los delitos expresamente previstos en la normativa, excluyendo cualquier interpretación extensiva.

Acorde al sistema del *numerus clausus* en el Ecuador únicamente se puede sancionar penalmente las personas jurídicas que cometan los siguientes delitos:

Genocidio (Art. 79); etnocidio (Art. 80); exterminio (Art. 81); esclavitud (Art. 82); deportación o traslado forzoso de personas (Art. 83); desaparición forzada (Art. 84); ejecución extrajudicial (Art. 85); persecución (Art. 86); apartheid (Art. 87); agresión (Art. 88); y delitos de lesa humanidad (Art. 89); Trata de personas (Art. 94); insolvencia fraudulenta (Art. 205); quiebra fraudulenta (Art. 205); tráfico ilícito de migrantes (Art. 213); medicamentos o insumos caducados (Art. 217); desatención de servicio de salud (Art. 218); engaño a comprador (Art. 235); destrucción de bienes del patrimonio cultural (Art. 237); retención de aportes de la seguridad social (Art. 242); falta de afiliación al IESS (Art. 243); delitos medioambientales (Art. 258); delitos contra recursos no renovables (Art. 267); defraudación tributaria (Art. 298); agentes aduanales con personalidad jurídica (Art. 303); lavado de activos (Art. 317); delitos contra el sistema financiero (Art. 325).
(Zambrano, 2017)

Por otro lado, el concepto de *numerus apertus* representa un enfoque más flexible, por el cual el legislador permite una interpretación ampliada o la posibilidad de incorporar nuevos tipos penales mediante una interpretación más extensiva. En el Ecuador, este principio no se aplica a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, cuestión que garantiza seguridad jurídica al delimitar de forma precisa las conductas sancionables.

La implementación de programas de cumplimiento como atenuante de la responsabilidad penal de las personas jurídicas tiene como base el principio de diligencia, que permite eximir de responsabilidad a una organización si demuestra que adoptó medidas razonables para prevenir la comisión de delitos.

El artículo 45 del COIP establece que la persona jurídica es responsable penalmente cuando el delito es cometido por sus representantes legales o por sus empleados en beneficio directo o indirecto de la entidad.

“d) Haber implementado, antes de la comisión del delito, sistemas de integridad, normas, programas y/o políticas de cumplimiento, prevención, dirección y/o supervisión, a cargo de un departamento u órgano autónomo en personas jurídicas de mayor dimensión, o una persona responsable en el caso de pequeñas y medianas empresas, cuyo funcionamiento se incorpore en todos los niveles directivos, gerenciales, asesores, administrativos, representativos y operativos de la organización.”

El artículo 49 permite la aplicación de atenuantes a la responsabilidad penal, entre ellas, haber implementado un programa de cumplimiento adecuado y eficaz que cuente con los once requisitos establecidos en la norma.

No obstante, la exclusión de las instituciones públicas de la responsabilidad penal, el cumplimiento normativo y la integridad en el ejercicio de la función pública ha cobrado relevancia en este ámbito. Desde febrero de 2024 el Plan Nacional de Desarrollo exige que todas las entidades del Ejecutivo implementen programas de cumplimiento como parte de sus obligaciones de transparencia y control. Sin embargo, sin una amenaza de sanción penal, la disuasión pretendida por la norma es menor que en el sector privado.

En conclusión, el *Compliance* se ha consolidado como un instrumento clave en el derecho penal ecuatoriano, tanto para la prevención de delitos como para la mitigación de las sanciones penales en caso de que estos ocurran. La regulación en el Código Orgánico Integral Penal refleja un esfuerzo por alinear las leyes ecuatorianas con los estándares internacionales.

2.3 Limitaciones de la normativa actual en Ecuador respecto al *Compliance* fuera del ámbito penal.

En la actualidad el Ecuador carece de una ley orgánica de cumplimiento que estructure y unifique toda la normativa existente que se encuentran dispersa en diferentes leyes.

Una de las primeras leyes en hacer referencia al *Compliance* en el Ecuador es la Ley

de Prevención de Lavados de Activos y de Financiamientos de Delitos de 2016, y que obliga a las instituciones del sistema financiero y de seguros a reportar toda operación inusual e injustificada que superen la cuantía de diez mil dólares de los Estados Unidos de América. (Páez, 2023)

Por otro lado, en países en los que la normativa de *Compliance* se encuentra más desarrollada, como es el caso de España o Perú, existen beneficios para las empresas que adopten programas de *Compliance*. En este sentido Bayancela citando a Aguilera Gordillo (Bayancela, ComplianCe programs y su incorporación en la legislación penal ecuatoriana, 2022)l indica que la implementación de programas de *Compliance*

[...] debería suponer que la empresa quede exonerada de responsabilidad penal o, al menos, la misma resulte atenuada. Además, y esta es una cuestión que no se suele destacar, constituyen herramientas que protegen también a los propios directivos y trabajadores de una posible atribución de responsabilidad penal a título individual en cuanto previenen la comisión de hechos delictivos y ayudan a resolver los problemas de imputación individual de los delitos que eventualmente pudieran llegar a cometerse (p. 45).

La legislación ecuatoriana en este punto se limita (como hemos señalado) a dar a los programas de cumplimiento el carácter de atenuantes de la responsabilidad penal, pero no ha desarrollado más incentivos claros que fomenten la adopción voluntaria de estos programas y demás herramientas de *Compliance*.

Por otro lado, las limitaciones del *Compliance* en el ámbito público están relacionadas también con los organismos de control, como la Superintendencia de Compañías o la Contraloría General del Estado, que carecen de herramientas específicas para evaluar la eficacia de los programas de *Compliance* implementados en ámbitos no penales. Por ejemplo, en materia ambiental no existen protocolos para verificar si los riesgos ambientales se han gestionado y mitigado adecuadamente con la implementación de programas de cumplimiento fuera del ámbito penal.

En este sentido, la normativa ecuatoriana no define las obligaciones de las instituciones públicas en la implementación y supervisión de sistemas de cumplimiento. Si bien la Ley Orgánica de Servicio Público o la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establecen deberes genéricos de comportamiento o de análisis de riesgos respectivamente, no existe aún una norma, o una política pública aplicable a toda la administración del Estado.

2.4 Importancia y Justificación de un *Compliance* Público

La importancia de la cultura de *Compliance* es hoy en día transversal, tanto a nivel internacional para desincentivar la corrupción y fomentar el desarrollo de los países, así como en la esfera nacional, para promover una cultura de ética y transparencia en la administración pública.

En un contexto global, en el que las sociedades enfrentan crisis de corrupción y desconfianza de la ciudadanía en la administración pública, la implementación del *Compliance* constituye una herramienta fundamental para promover e instaurar la ética y el control en el sector público.

En este sentido, es crucial el rol del *Compliance* para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible conformados por un conjunto de 17 metas globales que fueron adoptadas por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas en 2015, como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y cuyo propósito es abordar los desafíos mundiales como la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, etc. En relación a esto, Campos Acuña los identifica como una herramienta “*estructural con la finalidad última de promover el cambio cultural conducirá a alcanzar esas instituciones sólidas, recuperando la legitimidad democrática y la confianza ciudadana.* (Campos, 2020)

Por otro lado, para José Joaquín Jiménez, otro de los factores para la implementación de programas de *Compliance* en el ámbito público es la posibilidad de forjar el camino hacia la probidad pública y la vía correcta para garantizar una rendición de cuentas transparentes (Jiménez, 2020)

Otra razón por la cual la implementación del *Compliance* en el sector público resulta de gran importancia dice relación con las limitaciones del principio de legalidad. Si bien, en virtud de este principio los servidores públicos únicamente pueden ejercer las competencias y ejecutar los actos para los cuales están facultados por la Constitución y la ley, en la práctica no resulta suficiente para garantizar que, en medio de un constante cambio normativo, los funcionarios públicos efectivamente cumplan con todo con todo el ordenamiento jurídico, para garantizar una conducta acorde con la normativa a la que también se sumen los parámetros de los códigos éticos, de buen gobierno y de buenas prácticas. (Pérez-Piaya, 2020)

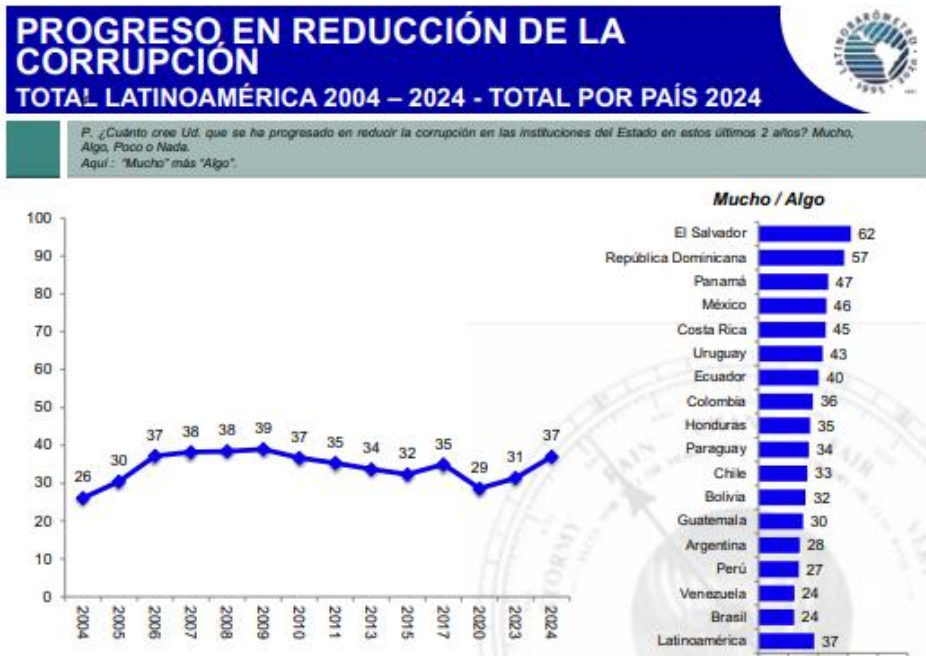
De este modo, la implementación de programas de *Compliance* en el sector público no debe entenderse como un proceso irreflexivo de trasplante desde el sector privado, por el contrario, resulta fundamental considerar las obvias diferencias entre ambos sectores, que suponen una adaptación progresiva que garantice su efectividad. En este sentido, Campos Acuña señala que su importancia radica en introducir aspectos éticos en la gestión y de esta forma ejecutar de una manera correcta los códigos y leyes que ya se encuentran vigentes en las legislaciones. (Campos, 2020)

2.5 Razones para implementar *Compliance* en el sector público en Ecuador.

La corrupción es un problema de alcance global que impacta a distintos sectores de la población, como el económico, social y político. Según las estimaciones realizadas por el Banco Mundial en 2022, los sobornos a nivel mundial generan costos anuales estimados los cuales superan los 2.6 billones de dólares lo cual representa el 5% del

producto interno bruto mundial. (Hartmann, 2022) En el sector social, la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos ha aumentado en el último año, alcanzando la mejor cifra en los catorce años y llegando a situar la percepción de reducción en corrupción en un 37% Latinoamérica en 2024 (ver figura 1).²

Figura No. 1



Fuente: Latinobarómetro

A nivel global, y como señala la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, este fenómeno se ha convertido en una problemática transnacional, dejando de ser solo un problema local dentro de los países. (Organización de las Naciones Unidas, 2024)

Según el Índice de Percepción de la Corrupción de 2023, elaborado por la organización Transparencia Internacional, solo 56 de los 180 países evaluados por esta organización obtuvieron puntajes superiores a 50, en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el

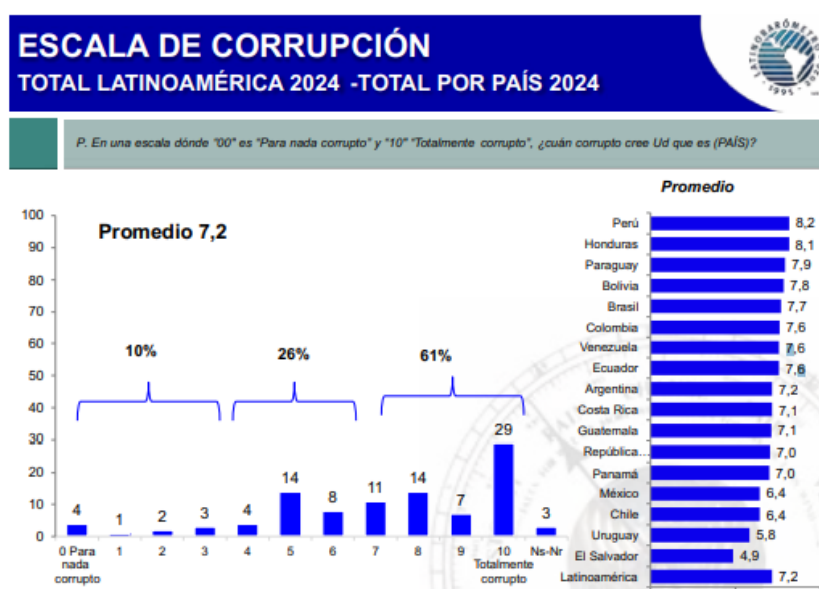
² Se adjunta cuadro estadístico de progreso en reducción de la corrupción en 2024 obtenido de la Corporación Latinobarómetro del siguiente vínculo <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

mayor nivel de corrupción y 100 una percepción nula de corrupción. Como menciona François Valérian, presidente de Transparencia Internacional “Los líderes deben comprometerse de manera plena con fortalecer y garantizar la independencia de las instituciones que aplican la ley y enfrentan la corrupción. Es momento de terminar con la impunidad de la corrupción” (Valérian, 2024)

En Ecuador, la corrupción constituye un problema grave para el Estado y para los gobernantes de turno. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de la Organización Transparencia Internacional, el país ocupa el puesto 115 en el ranking con un puntaje de 34, lo que lo sitúa entre los países más afectados de la región situándose únicamente por delante de Perú, Bolivia, Paraguay y Venezuela (ver figura 2). Esta realidad se reafirma en la Escala de Corrupción que propone la Organización Latinobarómetro en la cual el Estado ecuatoriano obtiene un puntaje 7.6 sobre 10 como, donde 10 es el valor equivalente a totalmente corrupto, sobre el promedio regional que se ubica en 7.2. (ver figura 2)³

³ Se adjunta cuadro estadístico de progreso en reducción de la corrupción en 2024 obtenido de la Corporación Latinobarómetro del siguiente vínculo <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Figura No. 2



Fuente: Latinobarómetro

Otro ejemplo de esta problemática lo constituye el Caso Odebrecht, que expuso una red de sobornos de 800 millones de dólares en 12 países latinoamericanos (incluido Ecuador), que involucró a funcionarios públicos y líderes políticos y que, en nuestro país, significó el encarcelamiento del entonces vicepresidente de la República.

Frente a este escenario, la implementación de *Compliance* en las empresas públicas ecuatorianas resulta clave para combatir la corrupción. Con respecto al control y transparencia en la gestión pública, implementar sistemas de *Compliance* permite incorporar mecanismos de supervisión en la administración, especialmente en áreas sensibles como la contratación, cuestión que contribuye a reducir la discrecionalidad y fortalecer la rendición de cuentas.

Aunque el país ha registrado algunos avances en la lucha contra este problema, aún queda un largo camino por recorrer, para establecer mecanismos de regulación y control más eficaces y que, además, apunten a instaurar una cultura de cumplimiento, como componente estructural y transversal del ejercicio de la función pública.

2.6 Prospectiva del *Compliance* Público en Ecuador

Para analizar a profundidad el estado de la cultura de *Compliance* en el Ecuador, es necesario partir desde la incorporación de los programas de cumplimiento como atenuantes de la responsabilidad penal de personas jurídicas de derecho privado. En este sentido, si bien, la incorporación del *Compliance* en el sector público no tiene por objetivo atenuar la responsabilidad penal, debido a la carencia de dicha responsabilidad en personas jurídicas de derecho público, la adopción de sistemas de *Compliance* dentro del sector ofrece una serie de beneficios significativos que fortalecen la correcta administración de recursos y previene la corrupción.

Como hemos adelantado en apartados anteriores, la base jurídica para la implementación del *Compliance* en el sector público ecuatoriano se encuentra tanto en una serie de instrumentos internacionales, así como en la propia Constitución de la República, cuyas normas imponen obligaciones al Estado ecuatoriano en relación con el deber de contar con una administración ética, transparente y eficiente siguiendo los lineamientos principales de las políticas de cumplimiento.

Dentro de este marco normativo, en primer lugar, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 3, establece como deber primordial del Estado garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción. Artículo que busca sentar las bases para la promoción de mecanismos de integridad. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Asimismo, su artículo 83 señala entre las responsabilidades de los ciudadanos la obligación de administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público y de igual manera manda el denunciar la corrupción. Además, el mismo

artículo menciona que el ejercicio de funciones públicas constituye un servicio, y que es un deber de todos los ecuatorianos actuar de manera honesta y transparente. (2008)

Por su parte, el artículo 227 de la Constitución determina que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que debe regirse por principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación alineando en gran medida a estas características con los preceptos de las políticas de cumplimiento. (2008)

En el ámbito internacional, el Ecuador ha firmado y ratificado diferentes instrumentos internacionales que refuerzan la importancia del *Compliance* en el sector público. Uno de los principales instrumentos internacionales es la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 y adoptada como política pública en el Ecuador mediante Decreto Ejecutivo No. 371 del 19 de abril de 2018, que incorpora el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 16 que promueve la construcción de instituciones eficientes, eficaces y transparentes, con metas específicas orientadas a la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Adicionalmente, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la cual Ecuador es parte, establece en los numerales 1 y 2 del Artículo 8 que los Estados deben promover la integridad, honestidad y responsabilidad entre sus funcionarios públicos. Esto incluye la aplicación de códigos o normas de conducta que aseguren el correcto y honorable cumplimiento de las funciones públicas.

A escala regional, por otro lado, el Ecuador ha reconocido la Convención Interamericana contra la Corrupción en la cual se definen en su Artículo 6 a los actos de corrupción, destacando la prohibición de aceptar beneficios indebidos a cambio de la realización u omisión de actos en el ejercicio de funciones públicas.

De igual forma en la VIII Cumbre de las Américas en el año 2008, el gobierno del Ecuador adoptó el Compromiso de Lima en el cual se establecen 57 medidas que se enfocan en combatir y prevenir los actos de corrupción en los países de América conforme a los instrumentos internacionales previamente firmados y ratificados por el Ecuador.

A nivel nacional, la Función Ejecutiva ha comenzado la implementación de diferentes instrumentos que permiten la incorporación de políticas de *Compliance* en el sector público, como son las Normas de Comportamiento Ético Gubernamental, promulgadas mediante Decreto Ejecutivo No. 4 el 24 de mayo de 2021 y vigentes hasta su derogación el 28 de diciembre de 2023, por medio de las cuales se establecieron diferentes directrices que establecían de manera clara la conducta ética que debían seguir los servidores públicos. En la actualidad esta norma se encuentra remplazada por la Política Nacional de Integridad Pública de 16 de febrero de 2024 en la cual se implementan principios institucionales de integridad pública y lineamientos de *Compliance* para las instituciones públicas del ejecutivo.

2.6.1 Análisis de la potencial utilidad del *Compliance* público en el contexto ecuatoriano: cómo podría aplicarse, qué objetivos serviría, y qué ventajas traería al sector público.

La implementación de sistemas de *Compliance* público tiene el potencial de mejorar la gestión y control de las entidades públicas, al igual que busca fortalecer la integridad, probidad y transparencia de estas en todos sus procesos y actuaciones. Su implementación en Ecuador permitiría garantizar el cumplimiento de la normativa legal e impulsa el cumplimiento de las normas de ética ya existentes en cada entidad pública, mediante la promoción de una cultura institucional la cual impulsa al desarrollo del país. (Política Nacional de Integridad Pública, 2024)

El principal objetivo del *Compliance* en el sector público es fortalecer la integridad institucional mediante la aplicación de los principios de integridad pública, legalidad, imparcialidad y probidad. La correcta implementación de estos principios contribuiría a prevenir actos de corrupción mediante controles internos que garanticen que los servidores públicos actúen conforme a principios éticos y normativos.

Las leyes de lobby son un ejemplo dentro del *Compliance* en el sector público, ya que buscan fortalecer la integridad institucional y la transparencia en la toma de decisiones gubernamentales. Estas leyes regulan la interacción entre privados y los funcionarios públicos, estableciendo los mecanismos para registrar y supervisar las gestiones que puedan influir en políticas públicas, normativas o decisiones administrativas.

Un ejemplo de ello es la ley chilena de lobby, Ley No. 20.730 de 8 de marzo de 2014 que, de acuerdo con su propio texto:

[...] promueve la confianza y la integridad en los procesos de toma de decisiones de la Administración del Estado y busca asegurar que el contacto entre funcionarios y autoridades, y los sujetos activos de lobby sea realizado en conformidad con los principios de probidad y transparencia. En consonancia con lo anterior, se insta a aquellas personas jurídicas o naturales que realicen lobby en el ámbito regulado por la ley N°20.730, a adoptar las siguientes buenas prácticas en su relación con los organismos de la Administración del Estado, así como con sus clientes, sin perjuicio de las obligaciones establecidas en virtud de la ley. (Diario Oficial, 2014)

Estas herramientas refuerzan la aplicación de los principios de integridad pública, imparcialidad y probidad, al establecer controles internos que previenen la corrupción y aseguran que los servidores públicos actúen con apego a principios éticos y normativos.

Desde una perspectiva social, el *Compliance* en el sector público fortalecería la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales, pues su implementación incorpora mecanismos de control y supervisión que mitigan el riesgo de cometimiento de conductas punibles por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, lo que contribuye al cumplimiento de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por Ecuador. (Política Nacional de Integridad Pública, 2024)

Capítulo III

Análisis Comparado y Propuesta de Implementación del *Compliance* Público en Ecuador

3.1 Estudio Comparado de Legislaciones en materia de *Compliance* Público mediante la selección de tres países con implementación sólida de *Compliance* en el sector público.

El Derecho Comparado es una herramienta esencial en el ámbito jurídico moderno, pues permite analizar y contrastar diferentes sistemas jurídicos, facilitando la comprensión de las normas extranjeras y su posible aplicación en contextos nacionales. Como señala Marta Morineau, este enfoque es clave para la unificación legislativa en un mundo cada vez más interconectado, donde las normativas deben adaptarse a fenómenos globales. (Morineau, 2006)

En concordancia con lo mencionado anteriormente, y en palabras de Marta Morineau citando al jurista francés René David, limitar el derecho al ámbito nacional sin considerar experiencias extranjeras puede llevar a un estancamiento normativo y a un desarrollo jurídico empobrecido. En este sentido, el Derecho Comparado actúa como un puente entre diferentes tradiciones legales, promoviendo el intercambio de ideas y la adopción de buenas prácticas legislativas. (Morineau, 2006)

Asimismo, en su cita a Héctor Fix-Zamudio subraya que el método comparativo es crucial para la modernización y renovación del derecho. Al contrastar distintas normativas y principios, los juristas pueden identificar soluciones más efectivas para problemas legislativos, contribuyendo a la mejora continua de los sistemas jurídicos nacionales. (Morineau, 2006)

El Derecho Comparado no solo facilita la armonización normativa y la cooperación internacional, sino que también fortalece la capacidad de los países para adaptar su legislación a los desafíos contemporáneos, garantizando una evolución jurídica más eficaz y justa.

En España, la implementación de políticas de *Compliance* público inicia con la reforma al Código Penal en 2015, cuando se introdujo la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Esta reforma exigió a las entidades públicas y privadas a desarrollar programas de prevención de delitos para mitigar riesgos, con el objetivo de quedar exentos de sanciones como se lo menciona en el artículo 31 de la Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal de 23 de noviembre. (Boletín Oficial Del Estado, 2015)

Por otro lado, la misma legislación española a través de la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno, de 9 de diciembre de 2013 (Boletín Oficial del Estado, 2013) y Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público de 8 de noviembre (Boletín Oficial del Estado, 2017); refuerzan los mecanismos de control y acceso a la información de la administración pública, garantizando una administración que sea más abierta y responsable, delegando la supervisión de estas normativas al Tribunal de Cuentas y la Agencia Estatal de Transparencia, que aseguran la correcta aplicación de los principios de integridad.

Por su parte, y ya a nivel latinoamericano, Brasil ha adoptado las normas de cumplimiento a través de la *Lei nº 12.846/2013 Lei Anticorrupção* (Ley Anticorrupción) (Diário Oficial da União, 2013) y su reglamentación de 2016. A diferencia de la legislación española, no se reconoce la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Código Penal brasileño, sin embargo, mediante Decreto N° 11.129, de 11 de julio de 2022 (Diário Oficial da União, 2022), se establecen las sanciones administrativas y civiles de las personas jurídicas en delitos contra la administración pública, con el fin de incentivar a las empresas que contratan con el sector público a implementar programas de *Compliance*. Además, la Ley No. 13.303, de 30 de junio de 2016 (Diário Oficial da União, 2016). impuso requisitos estrictos de gobernanza y *Compliance* en las empresas estatales, consolidando una cultura ética dentro de la administración.

En el caso de la legislación brasilera la *Controladoria-Geral da União* (Contraloría General de la Unión) es la entidad encargada de supervisar y evaluar estos programas, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

3.2 Análisis de las normativas específicas, políticas públicas y mecanismos de control de cada uno de estos países para evaluar sus beneficios y desafíos.

A continuación, y a partir de una matriz de recepción de normas comparadas, analizaremos las normas de derecho comparado de las legislaciones de España y Brasil en materia de *Compliance*, que podrían introducirse para la regulación de las empresas públicas en Ecuador (ver tabla No.1)

Tabla No.1. Matriz de recepción de derecho comparado

	País Receptor Ecuador	España	Brasil	Conclusión
Institución jurídica o Política Pública	Institución jurídica afectada: Proceso de Contratación Pública	Ley 9 - 2017- 08 de noviembre (Contratos del Sector Público) En esta ley se determina que las entidades del sector público deben celebrar únicamente contratos necesarios para cumplir sus fines institucionales, asegurando la eficiencia y transparencia en los procesos de contratación de igual manera se busca priorizar la planificación anticipada de la contratación pública, la simplificación de trámites y la inclusión de criterios sociales, medioambientales. De igual manera se establece que para prevenir la corrupción y los conflictos de intereses, los órganos de contratación deben adoptar medidas para detectar y mitigar riesgos de fraude, favoritismo y falta de imparcialidad en los procedimientos de licitación. Asimismo, se establece la		Es aplicable en Ecuador el reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Compras Públicas.

		obligación de remitir al Tribunal de Cuentas o al órgano fiscalizador correspondiente una copia certificada de los contratos formalizados que superen ciertos umbrales económicos con lo cual se busca garantizar la fiscalización y el control del gasto público en busca de una gestión más eficiente y transparente.		
	Institución jurídica afectada: Principios de buen gobierno - Mandamientos de las actuaciones de los servidores públicos y sanciones de incumplimiento	Ley de 19 - 2013 - 08 de diciembre - Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Esta ley establece principios de buen gobierno que deben ser observados por los funcionarios públicos, garantizando el respeto a la Constitución y a los derechos fundamentales en esta se exige transparencia en la gestión, imparcialidad, dedicación al servicio público y responsabilidad en la toma de decisiones. De igual manera se busca prevenir los conflictos de intereses y garantizar la protección de información sensible y la prohibición de recibir regalos que puedan comprometer la objetividad. De igual manera se establece un procedimiento sancionador en el cual se delega al Consejo de Ministros, al Ministerio de		Hay Política Pública que se puede adaptar a la ley mencionada de la legislación española, pero de igual manera se requiere de un mecanismo sancionatorio a través de la creación de una nueva ley

		Hacienda y Administraciones Públicas o a los órganos de disciplina de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales esta facultad de sancionar a los servidores que incurran en alguna de las infracciones de esta ley.		
	Administración Pública: Creación de un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno	Ley de 19 - 2013 - 08 de diciembre - Transparencia Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno En esta ley se crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el cual es el órgano encargado de promover la transparencia, garantizar el acceso a la información pública y velar por el cumplimiento de las disposiciones de buen gobierno. Sus funciones incluyen la elaboración de recomendaciones, la asesoría en transparencia, la evaluación del cumplimiento de la ley y la promoción de buenas prácticas.		Se puede crear la Secretaría de Transparencia por medio de una nueva ley que busque implementar programas de cumplimiento en las empresas públicas.
	Institución jurídica Afectada: Lesividad de personas jurídicas		Ley Anticorrupción N.- 12.846/2013 Actos Lesivos contra la administración Pública. Esta ley establece como actos lesivos contra la administración pública, tanto nacional como extranjera, aquellas conductas de personas jurídicas que vulneren el patrimonio público. Entre estos actos se incluyen el soborno a agentes públicos o terceros vinculados. En el ámbito de	Se puede incorporar los actos lesivos nuevos o no tipificados de las personas jurídicas en el Código Orgánico Administrativo.

			licitaciones y contratos, se consideran infracciones la manipulación fraudulenta de licitaciones y la eliminación indebida de competidores. También se sanciona cualquier intento de obstaculizar investigaciones de los organismos reguladores.	
	Institución jurídica Afectada: Lesividad de personas jurídicas		Ley 12.846, de 1 de agosto de 2023 Esta ley establece la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por la comisión de actos lesivos contra la administración pública, tanto nacional como extranjera, cuando estos se realicen en su interés o beneficio. Determinando las sanciones y el procedimiento administrativo a seguir por parte de las autoridades	Se puede agregar como responsabilidad administrativa en el Código Orgánico Administrativo pero de igual forma se puede establecer una ley en la que se especifiquen los procedimientos y sanciones.
	Empresas Públicas		Ley 13.303/2016: <i>Compliance</i> Pública a empresas pública. En esta ley se imponen los requisitos que deben tener los programas de cumplimiento en las empresas públicas los cuales son de obligatorio cumplimiento para todas las empresas que reciban financiamiento del estado.	Estas leyes se pueden incorporar a la Ley de cumplimiento en empresas del sector público como requisitos mínimos para garantizar la transparencia de los funcionarios

Elaboración propia

3.3 Normas sobre Corrupción y *Compliance* en Ecuador: Análisis Prospectivo

El presente trabajo no pretende proponer una reforma sustancial al ordenamiento jurídico ecuatoriano, sino más bien introducir de manera gradual los mecanismos de *Compliance* en el sector público. Toda vez que el *Compliance* emergió y se consolidó en el ámbito del derecho privado, la proposición de este trabajo propone trasladar dichos principios ya afianzados en el sector privado, a instituciones del sector público, específicamente, a las empresas públicas, tomando en consideración que, en su calidad de empresas, comparten características con las organizaciones del sector privado que aplican normas de *Compliance*. Esta iniciativa parte de la base del análisis comparado de las experiencias internacionales ya abordadas (casos de España y Brasil) y de la necesidad de superar la dispersión normativa que caracteriza al sistema legal ecuatoriano en general, y en esta materia en particular.

En este sentido, la propuesta consiste en un proyecto de ley que integra las diversas normativas e instrumentos internacionales relacionados con el *Compliance* público en un único marco normativo para su aplicación en las empresas públicas ecuatorianas. Su ejecución tiene como base la unificación de la normativa vigente, así como las políticas públicas expedidas por el gobierno nacional, de manera fortalecer la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público. En este sentido, la propuesta normativa observa lo señalado por Ramírez Figueroa, quien subraya que “al momento de importar soluciones foráneas no solo debe procurarse la selección de las mejores normas, sino que además hay que prestar atención al trasfondo que les dio origen”, para cumplir con la necesidad de una adecuada adaptación e implementación de normas extranjeras. (Ramírez, 2018)

Tal como hemos revisado, la implementación de una cultura de *Compliance* es un proceso progresivo y perfectible, en el que la incorporación de prácticas de integridad

y transparencia implica una evolución constante, así como la posibilidad de ajustes en función de las necesidades particularidades de acuerdo con cada una de las instituciones en las que implementa. Nuestra propuesta tomará como referencia el proceso de implementación de programas de cumplimiento en Brasil, pues su experiencia partió por la implementación del *Compliance* en las empresas públicas. Esta estrategia, que se aplicó de manera escalonada, facilitó su adaptación y permitió que, con el tiempo, estos mecanismos se extendieran a otras instituciones estatales.

En resumen, la estrategia adoptada en este trabajo se fundamenta en la aplicación gradual de mecanismos de *Compliance*, partiendo de la experiencia en el ámbito privado y apoyándose en estudios comparados, que parten con una implementación paulatina del *Compliance* en el sector público partiendo desde las empresas públicas. En virtud de ello, el objetivo es integrar la dispersión normativa de nuestro ordenamiento jurídico y los parámetros de la política pública en un único proyecto de ley, como solución factible para mejorar la gobernanza en el sector público que permita realizar ajustes continuos y perfeccionar la implementación de prácticas de integridad, siguiendo el modelo exitoso adoptado en Brasil y adaptándolo a las condiciones y necesidades del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

3.4 Revisión de las normas anticorrupción de la Constitución de la República del Ecuador y cómo pueden servir como base para implementar *Compliance* en el sector público.

Las políticas de lucha contra la corrupción en Ecuador se amparan una serie de instrumentos normativos que, además de estar presente en la Constitución de la República, se complementan con las obligaciones asumidas por el Estado ecuatoriano en el ámbito supranacional mediante la suscripción de instrumentos internacionales en la materia. Esta doble vertiente normativa, tanto nacional como internacional constituye la base indispensable para el desarrollo de mecanismos de *Compliance* en

el sector público, orientados a promover la transparencia, la integridad y la detección de posibles riesgos de incumplimiento normativo.

En primer lugar, es importante destacar que, además de la normativa constitucional, Ecuador ha incorporado compromisos internacionales en materia anticorrupción a través de diversos tratados. Entre estos se encuentran la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, instrumentos que imponen obligaciones en materia de integridad, honestidad y responsabilidad entre los funcionarios públicos, así como la implementación de códigos o normas de conducta que aseguren el correcto y honorable cumplimiento de las funciones públicas.

Dentro del ordenamiento constitucional ecuatoriano, podemos encontrar las siguientes disposiciones:

- El numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador el cual establece que “Son deberes primordiales del Estado: (...) 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.” (Constitución, 2008)
- El numeral 17 del artículo 83 dispone: “Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la Ley: (...) 17. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente.” (Constitución, 2008)
- El artículo 21 de la Constitución, en el cual se consagra el principio de ética y probidad, estableciendo que los servidores públicos y las personas que se relacionan con la administración estatal deben actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo valores como la probidad, la integridad, la imparcialidad y la transparencia, en el marco de los más altos estándares profesionales. (Constitución, 2008)
- El artículo 226 de norma antes mencionada de igual forma señala: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores

públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.” (Constitución, 2008)

- El artículo 227 de la Constitución determina que la administración pública se rige por principios como la eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía y desconcentración, y se vincula a las obligaciones internacionales, ya que, conforme al numeral 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción –de la cual Ecuador es parte signataria– se prescribe la promoción de la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre los funcionarios públicos, así como la aplicación, en el ordenamiento jurídico interno, de códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas. (Constitución, 2008)

En concordancia con lo establecido en la Constitución, en el ámbito supranacional, se destacan los siguientes instrumentos de derecho internacional:

- El numeral 1, literales a) y c) del artículo 6 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que define como actos de corrupción, entre otros, el requerimiento o la aceptación, directa o indirecta, de dádivas, favores o ventajas a cambio de la realización u omisión de actos en el ejercicio de funciones públicas, así como la obtención ilícita de beneficios por parte de un funcionario o de una persona que ejerza funciones públicas. (OEA, 1996)
- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por Ecuador en septiembre de 2015 y adoptada como política pública mediante Decreto Ejecutivo No. 371 de fecha 19 de abril de 2018, en la cual el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 16 se centra en el fortalecimiento de instituciones eficientes, eficaces y transparentes, estableciendo metas específicas en materia de transparencia y anticorrupción. (ONU, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2015)
- Los numerales 1 y 2 del artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que imponen a los Estados la obligación de promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos, así como de

adoptar códigos o normas de conducta orientadas al cumplimiento honorable de las funciones públicas. (ONU, 2004)

Por otro lado, la Ley Orgánica de Servicio Público, en sus literales a) y h) del artículo 22, dispone que: “Son deberes de las o los servidores públicos: a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y demás disposiciones expedidas de acuerdo con la ley; h) Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe, ajustándose a los objetivos propios de la institución en la que se desempeñen y administrando los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión.” (Asamblea Nacional, 2010)

Finalmente, el Dictamen Nro. 1-21-OP/21, publicado en el Registro Oficial Edición Constitucional Nro. 162 de 23 de abril de 2021, por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, reconoce que la lucha contra la corrupción demanda un cambio paradigmático y estructural en las formas tradicionales de operación del gobierno y la justicia. Este dictamen subraya que, ante la complejidad del fenómeno corruptivo, las medidas convencionales contenidas en el ordenamiento jurídico podrían resultar insuficientes, lo que obliga al Estado a adoptar normas efectivas para disuadir y sancionar dichos actos.

En conclusión, el acervo normativo constitucional y supranacional ofrece las directrices necesarias para orientar la implementación de mecanismos de *Compliance* en el sector público ecuatoriano. La consolidación de estos principios en un proyecto legislativo unificado constituiría un primer paso para modernizar y fortalecer la administración pública, garantizando el ejercicio honesto, transparente y responsable de las funciones estatales.

3.5 Evaluación de la posibilidad de adaptar y adoptar ciertos aspectos de las legislaciones comparadas al contexto ecuatoriano.

El mecanismo que se utilizará para la proposición de la implementación de un sistema de *Compliance* en las empresas públicas ecuatorianas es, como se ha dicho, un proyecto de ley que toma como base dos normas comparadas que abordan el tema de *Compliance* y buenas prácticas en el sector público, con la finalidad de mitigar el riesgo de cometimiento de delitos e instaurar una cultura de cumplimiento y buenas prácticas.

En este caso utilizaremos la herramienta de “legal transplant” (trasplante jurídico) que es una de las más utilizadas en la evolución del derecho comparado. Alan Watson lo define como "the moving of a rule or a system of law from one country to another, or from one people to another" (Watson, 1974), que en su traducción al español es “el traslado de una norma o un sistema jurídico de un país a otro, o de un pueblo a otro.”⁴

Sin embargo, este proceso no debe entenderse como una mera copia, sino como una adaptación que permita la incorporación efectiva de la norma en el nuevo sistema jurídico y social. En este sentido, la propuesta de implementación de un sistema de *Compliance* en las empresas públicas ecuatorianas a partir de modelos foráneos representa un claro ejemplo de esta técnica legislativa. (Ramírez, 2018)

El trasplante jurídico ocurre por diversas razones, tales como la autoridad en la materia, el prestigio del sistema de origen, la necesidad práctica, la expectativa de eficacia y los incentivos políticos o económicos. (Mosquera, 2003) En el caso ecuatoriano, la adopción de modelos extranjeros de *Compliance* responde a la necesidad de fortalecer la cultura de cumplimiento y mitigar el riesgo de delitos en el sector público. Este fenómeno es común en sistemas jurídicos que buscan

⁴ Traducción propia

modernizarse, como lo demuestra el análisis de Ramírez Figueroa "la importación normativa como técnica legislativa trae consigo la necesidad de distinguir entre sitios de producción y sitios de recepción". (Ramírez, 2018)

En este caso, utilizaremos como base para la implementación del *Compliance* en las empresas públicas, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público de 8 de noviembre de la legislación española (Boletín Oficial del Estado, 2017) y la ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de 9 de diciembre igualmente de la misma legislación española (Boletín Oficial del Estado, 2013), pues es la única en idioma español que regula la materia y que proviene de un ordenamiento jurídico de la familia romano-germánica, al igual que el ordenamiento ecuatoriano.

De igual manera se utilizará la ley No. 12.846, de 1 de agosto de 2013 (Diário Oficial da União, 2013); ley No. 13.303 de 30 de junio de 2016 (Diário Oficial da União, 2016) y el decreto No. 11.129, de 11 de julio de 2022 (Diário Oficial da União, 2022) de la República Federativa del Brasil que pese a ser un Estado Federal organizado como una República federativa y presidencialista, proviene de un ordenamiento jurídico de la familia romano-germánica, al igual que el ordenamiento ecuatoriano.

En este caso debe tenerse en cuenta que la implementación de un sistema de *Compliance* en las empresas públicas ecuatorianas mediante el trasplante de modelos extranjeros debe considerar factores como la adaptación normativa, la compatibilidad con la cultura jurídica local y la necesidad de ajustes institucionales. Como señala Watson, "la historia del derecho se caracteriza por una prodigiosa cantidad de préstamos" (Watson, 1974), pero estos préstamos solo resultan efectivos cuando logran integrarse de manera armónica en su nuevo entorno.

3.6 Propuesta para la Incorporación del *Compliance* Público en Ecuador mediante el diseño de una normativa específica para incluir el *Compliance* en el sector público ecuatoriano.

TÍTULO DEL PROYECTO: Ley De Transparencia, Buena Conducta Probidad y Lucha Contra La Corrupción De Las Empresas Públicas Ecuatorianas.

OBJETIVO DE LA PROPUESTA: El objetivo de esta propuesta de ley es fortalecer la integridad, transparencia y ética en la gestión de las empresas públicas mediante la implementación obligatoria de programas de *Compliance*, con el fin de prevenir, combatir y mitigar los riesgos de corrupción mediante la promoción de una cultura de buen gobierno garantizando el uso eficiente de los recursos públicos.

CONSIDERANDO

Que el artículo 3 de la Constitución de la República refiere también al deber del Estado de garantizar a las personas una vida en una sociedad democrática y libre de corrupción

Que el artículo 83 de la Constitución de la República señala entre las responsabilidades ciudadanas el *administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley, el patrimonio público y denunciar la corrupción, asimismo, indica que el asumir funciones públicas consiste en un servicio a la colectividad, siendo un deber ciudadano el participar en la vida política y cívica de manera honesta y transparente*

Que el artículo 204 de la Constitución de la República manifiesta que “*La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará*

la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.”

Que el artículo 211 de la Constitución de la República del Ecuador establece que : *"La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos."*

Que el artículo 212 de la Constitución en los numerales 1 y 4 determinas que serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley: *1. 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. 4. Asesorar a los órganos y entidades del Estado cuando se le solicite.*

Que el artículo 227 de la Constitución de la República determina que *“la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación. participación, planificación, transparencia y evaluación”*

Que, el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador expone que *las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados a las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito*

Que, artículo 231 de la Constitución de la República del Ecuador: *“Las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y*

con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse en sus cargos. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional harán una declaración patrimonial adicional, de forma previa a la obtención de ascensos y a su retiro”

Que, el Artículo 315 de la Constitución de la República dispone que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas;

Que, el numeral 16 del artículo 326 de la Constitución de la República dispone que en las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública.

Que los numerales 1 y 2 del artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la que Ecuador es parte signataria, prescribe que, con objeto de combatir la corrupción, los Estados, promoverán, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos, así como la aplicación, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas;

Que el artículo 6 de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la que Ecuador es parte signataria, determina como actos de corrupción, entre otros, el requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público

o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas, así como la realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

Que, el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo, establece: “*Principio de juridicidad. La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código*”;

Que, el artículo 21 Código Orgánico Administrativo, determina: “*Principio de ética y probidad: Los servidores públicos, así como las personas que se relacionan con las administraciones públicas, actuarán con rectitud, lealtad y honestidad. En las administraciones públicas se promoverá la misión de servicio, probidad, honradez, integridad, imparcialidad, buena fe, confianza mutua, solidaridad, transparencia, dedicación al trabajo, en el marco de los más altos estándares profesionales; el respeto a las personas, la diligencia y la primacía del interés general, sobre el particular*”;

Que, los literales a) y h) el artículo 22 de la Ley Orgánica de Servicio Público, establece que son “*Deberes de las o los servidores públicos. - Son deberes de las o los servidores públicos: a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley, (...) h) Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe. Sus actos deberán ajustarse a los objetivos propios de la institución en la que se desempeñe y*

administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión”;

Que, es necesario regular y unificar las normas de cumplimiento y buenas prácticas dentro de las empresas públicas.

TÍTULO I: DEL AMBITO, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

Artículo 1. Objeto.- La presente Ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad de implementación de programas de cumplimiento y buen gobierno en las empresas públicas, con el fin de garantizar la transparencia, la ética y la integridad en la gestión pública.

Artículo 2. Principios.- La aplicación de esta Ley se regirá por los siguientes principios:

1. Legalidad
2. Transparencia
3. Integridad
4. Buen vivir
5. Responsabilidad
6. Prevención
7. Buen gobierno
8. Participación ciudadana

Artículo 3. Ámbito de aplicación.- Esta Ley será aplicable a todas las empresas públicas del Estado, sean estas nacionales, regionales o municipales, sin perjuicio del ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados.

Artículo 4. Definiciones.- Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

1. **Programa de cumplimiento:** Conjunto de procedimientos y buenas prácticas adoptadas por una empresa para garantizar el cumplimiento normativo.
2. **Empresa pública:** Entidad con participación del Estado en su totalidad o en su mayoría que desarrolla actividades económicas en nombre del Estado.
3. **Secretaría de Transparencia y Buen Gobierno:** Organismo autónomo creado para fiscalizar políticas de cumplimiento y promover la transparencia.

TÍTULO II: DEL ORGANIGRAMA Y FUNCIONES

Artículo 5. Estructura organizacional.- Las empresas públicas deberán incluir dentro de su estructura organizacional una oficina de cumplimiento encargada de la implementación y supervisión del programa de cumplimiento.

Artículo 6. Responsabilidades de los directivos.- Los directivos de las empresas públicas serán responsables de la adecuada implementación del programa de cumplimiento y su correcta ejecución.

Artículo 7. Capacitación.- Las empresas públicas deberán garantizar la formación continua de sus funcionarios en materia de ética y cumplimiento normativo.

TÍTULO III: DEL ENTE CONTROLADO U OFICINA DE CUMPLIMIENTO

Artículo 8. Creación.- Cada empresa pública deberá contar con una Oficina de Cumplimiento, la cual tendrá independencia funcional y contará con los recursos adecuados para el desempeño de sus funciones.

Artículo 9. Estructura de la Oficina de Cumplimiento según tamaño de la empresa

1. Las empresas públicas pequeñas deberán contar con al menos un Oficial de Cumplimiento dedicado exclusivamente a las funciones establecidas en esta Ley.

2. Las empresas públicas medianas y grandes establecerán una Unidad de Cumplimiento compuesta por un mínimo de cinco personas, que operará con independencia funcional y recursos suficientes.

Artículo 10. Funciones.- La Oficina de Cumplimiento tendrá las siguientes funciones:

- 1) Implementar y supervisar el programa de *Compliance*.
- 2) Identificar y evaluar riesgos de corrupción y fraude.
- 3) Implementar políticas de prevención y mitigación de riesgos.
- 4) Administrar el canal de denuncias.
- 5) Capacitar al personal en materia de ética y cumplimiento.
- 6) Realizar auditorías internas periódicas.
- 7) Asegurar a los accionistas y al directorio que las políticas, normas y procedimientos se apeguen al cumplimiento legal y regulatorio.
- 8) Elaborar y ejecutar un plan de monitoreo anual mediante pruebas de controles internos.
- 9) Actualizar trimestralmente la matriz de riesgos y revisar los controles de mitigación, especialmente ante denuncias o eventos de incumplimiento.
- 10) Implementar un programa de formación continua para empleados, con capacitación mensual para el personal nuevo y actualizaciones periódicas para todos los departamentos.
- 11) Emitir opinión sobre la contratación y destitución del auditor independiente.
- 12) Supervisar las actividades de los auditores independientes, evaluando su independencia, calidad de servicios y adecuación a las necesidades de la empresa pública.
- 13) Supervisar las actividades de control interno, auditoría interna y elaboración de estados financieros.
- 14) Garantizar la calidad e integridad de los mecanismos de control interno, estados financieros e información divulgada.

- 15) Evaluar y monitorear las exposiciones a riesgos
- 16) Monitorear, junto con la administración y auditoría interna, la adecuación de transacciones con partes relacionadas.
- 17) Elaborar un informe anual con las actividades, resultados y discrepancias significativas entre la administración, los auditores y la Unidad de Cumplimiento respecto a los estados financieros.
- 18) Evaluar la razonabilidad de parámetros actuariales en planes de beneficios patrocinados por la empresa.
- 19) Disponer de medios para recibir denuncias confidenciales, internas o externas, relacionadas con su ámbito de actuación.
- 20) Reunirse, al menos, cada dos meses para evaluar información contable antes de su divulgación.
- 21) Publicar las actas de sus reuniones, salvo que el Consejo de Administración justifique que su divulgación afecta intereses legítimos de la empresa; en tal caso, se publicará un extracto.
- 22) Permitir el acceso pleno a las actas por parte de los órganos de control, salvo en casos de confidencialidad legalmente protegida.
- 23) Operar con autonomía funcional y contar con un presupuesto aprobado por el Consejo Directivo para realizar investigaciones, consultas o contratar expertos externos.

Artículo 11. Responsabilidad del Oficial de Cumplimiento.- El Oficial de Cumplimiento será responsable de la gestión del programa de cumplimiento y deberá rendir informes periódicos a la alta dirección y a los órganos de control.

Artículo 12. Supervisión de la Contraloría General del Estado.- Las Oficinas de Cumplimiento estarán bajo la supervisión de la Contraloría General del Estado, la cual velará por su correcto funcionamiento y cumplimiento de sus objetivos, coordinándose con la Secretaría de Transparencia y Buen Gobierno para evitar duplicidad de funciones.

Artículo 13. Remisión de la matriz de riesgos a la Contraloría.- La matriz de riesgos deberá presentarse anualmente al Departamento de Prevención y Cumplimiento de la Contraloría General del Estado, incluyendo un informe actualizado de las acciones ejecutadas por la Unidad de Cumplimiento.

Artículo 14. Personal de la Oficina de Cumplimiento.- El personal de las Oficinas de Cumplimiento será designado por la Contraloría General del Estado y estará conformado por servidores de carrera de dicha institución, quienes deberán ajustarse al perfil requerido por la empresa, garantizando independencia y profesionalismo en su labor.

Artículo 15. Rotación del personal.- El personal de la Oficina de Cumplimiento será designado por un periodo de 5 años, pudiendo ser reemplazado mediante concurso público realizado por la Contraloría General del Estado.

Artículo 16. Creación del Departamento de Prevención y Cumplimiento.- Se crea el Departamento de Prevención y Cumplimiento dentro de la Contraloría General del Estado, encargado de supervisar y evaluar la implementación de los programas de cumplimiento en las empresas públicas.

Este Departamento tendrá facultades para emitir lineamientos técnicos y realizar auditorías especializadas.

TÍTULO IV: DE LAS POLÍTICAS ANTISOBORNO

Artículo 17. Políticas antisoborno.- Las empresas públicas deberán establecer e implementar políticas antisoborno para prevenir y detectar actos de corrupción.

Artículo 18. Evaluación de terceros.- Antes de contratar proveedores o aliados estratégicos, las empresas públicas deberán realizar un análisis de antecedentes que garantice el cumplimiento de los estándares de integridad.

Artículo 19. Certificación anticorrupción para proveedores.- Las empresas públicas solo podrán contratar proveedores por montos superiores a USD 200,000 si estos cuentan con:

1. Certificación anticorrupción emitida por un organismo acreditado.
2. Un programa de cumplimiento vigente y auditado externamente.
3. La certificación deberá renovarse cada dos años ante organismos acreditados para la implementación de programas de cumplimiento.

Artículo 20. Supervisión y reporte.- Las políticas antisoborno deberán ser supervisadas por la Oficina de Cumplimiento y reportadas a los organismos de control competentes.

TÍTULO V: DEL CONFLICTO DE INTERÉS

Artículo 21. Identificación y gestión de conflictos de interés.- Las empresas públicas deberán adoptar mecanismos para la identificación, declaración y gestión de conflictos de interés.

Artículo 22. Registro de conflictos de interés.- Se establecerá un registro de conflictos de interés en el cual los funcionarios deberán reportar posibles situaciones de incompatibilidad con sus funciones.

Artículo 23. Medidas correctivas.- Cuando se detecte un conflicto de interés, se deberán tomar medidas correctivas adecuadas para mitigar cualquier riesgo de corrupción o favoritismo.

TÍTULO VI: DEL PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO

Artículo 24. Matriz de riesgos.- Cada empresa pública deberá desarrollar una matriz de riesgos para identificar, evaluar y mitigar los riesgos de corrupción y fraude.

Artículo 25. Procedimiento para la adopción de decisiones.- Se establecerán procedimientos claros y documentados para la toma de decisiones en la gestión pública.

Artículo 26. Códigos de ética y conducta.- El Código de Ética y los códigos de conducta deberán ser difundidos y cumplidos por todos los servidores públicos de la empresa.

Artículo 27. Órganos de control interno.- Las empresas públicas deberán contar con órganos de control interno que verifiquen el cumplimiento del programa de *Compliance*.

Artículo 28. Canal de denuncias.- Se implementará un canal de denuncias anónimo y seguro para reportar irregularidades.

Artículo 29. Monitoreo y mejora continua.- El programa de *Compliance* deberá ser revisado periódicamente para garantizar su efectividad y adaptabilidad a nuevas regulaciones.

TÍTULO VII: DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Artículo 30. Transparencia en la contratación.- Las empresas públicas deberán aplicar procesos de contratación transparentes, con criterios objetivos y verificables.

Artículo 31. Debida diligencia.- Se deberán implementar procedimientos de debida diligencia para la selección de proveedores y contratistas.

Artículo 32. Prohibición de contrataciones con empresas sancionadas.- No podrán contratarse proveedores que hayan sido sancionados por actos de corrupción o fraude.

Artículo 33. Remisión de contratos a la Secretaría de Transparencia.- Los contratos con valores superiores a:

- USD 600,000 (obras);
- USD 450,000 (suministros);
- USD 150,000 (servicios);

deberán remitirse a la Secretaría de Transparencia y Buen Gobierno dentro de los tres meses posteriores a su formalización, acompañados de un extracto del expediente.

TÍTULO VIII: DEL BUEN GOBIERNO

Artículo 34. Principios de buen gobierno.-

- 1) Los servidores públicos comprendidos en el ámbito de aplicación de este Título deberán observar, en el ejercicio de sus funciones, lo dispuesto en la Constitución del Ecuador y en el resto del ordenamiento jurídico, promoviendo el respeto a los derechos fundamentales.
- 2) Los principios generales y de actuación incluirán:
 - a) Transparencia, eficiencia, imparcialidad, igualdad, diligencia e integridad en el uso de recursos públicos, así como la prohibición de aceptar regalos que condicionen sus funciones.
 - b) El deber de reportar irregularidades, evitar conflictos de interés y abstenerse de utilizar su posición para beneficio personal.

Artículo 35. Responsabilidad de los directivos.- Los directivos de las empresas públicas serán responsables de la implementación efectiva del programa de *Compliance* y de la promoción de una cultura de integridad.

Artículo 36. Código de Ética.- Cada empresa pública deberá contar con un Código de Ética que establezca las normas de conducta y valores institucionales.

Artículo 37. Difusión y cumplimiento.- El Código de Ética deberá ser difundido entre todos los empleados y estar publicado en el portal web de la institución.

Artículo 38 Evaluación del cumplimiento.- El cumplimiento del Código de Ética será obligatorio, y los servidores públicos deberán rendir una evaluación bimensual sobre sus contenidos.

Artículo 39. Sanciones por incumplimiento.- El incumplimiento de lo establecido en el Código de Ética dará lugar a sanciones disciplinarias conforme a la normativa vigente.

Artículo 40. Evaluación y auditoría.- Las empresas públicas deberán someterse a auditorías periódicas para verificar el cumplimiento de los principios de buen gobierno.

Artículo 41. Secretaría de Transparencia y Buen Gobierno.-

1. Se crea la Secretaría de Transparencia y Buen Gobierno como organismo autónomo con personalidad jurídica propia adscrita a la Presidencia, encargado de fiscalizar las políticas de cumplimiento, promover la transparencia y garantizar el acceso a la información pública.
2. Las Unidades de Cumplimiento de las empresas públicas incluirán un delegado designado por dicha Secretaría, con voz y voto en sus decisiones.
3. El delegado tendrá facultades para vetar decisiones que contravengan los principios de transparencia, previa justificación técnica.

Artículo 41. Composición de la Secretaría.- La Secretaría estará integrada por 5 miembros principales y sus respectivos suplentes.

Artículo 42.- Comisión Calificadora para la Designación.- La designación de los miembros de la Secretaría se realizará por una Comisión Calificadora, integrada por:

2 representantes de la Función Legislativa, nombrados por la Asamblea Nacional.

2 representantes de la Función Ejecutiva, nombrados por la Presidencia de la República.

2 representantes de la Función de Transparencia y Control Social, nombrados por el Consejo de Participación Ciudadana.

Artículo 43. Duración y Renovación del Mandato.- Los miembros ejercerán sus funciones por un período de 6 años. Con una renovación parcial la cual se realizará mediante sorteo cada 3 años y los miembros no podrán ser reelegidos de manera consecutiva.

TÍTULO X: RÉGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 44. Sanciones administrativas

1. Las personas jurídicas responsables de actos lesivos serán sancionadas con:
 - a) Multa del 0.1% al 20% de sus ingresos brutos del último ejercicio, no inferior al beneficio ilícito obtenido.
 - b) Publicación extraordinaria de la resolución condenatoria en medios de amplia circulación y en su página web.
2. La sanción se aplicará previo pronunciamiento jurídico de la Fiscalía General del Estado o del órgano competente.
3. En caso de no poder calcularse la multa por ingresos brutos, esta será de USD 6,000 a USD 60,000,000.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Reglamentación.- El Ejecutivo expedirá el reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor a 90 días contados desde su publicación.

Segunda. Implementación progresiva.- Las empresas públicas tendrán un plazo de 12 meses para la implementación del programa de *Compliance* a partir de la entrada en vigencia de esta Ley.

Tercera. Adecuación de contratos existentes. Las empresas públicas tendrán 18 meses para renegociar contratos vigentes que incumplan los requisitos de certificación anticorrupción.

Cuarta. Presupuesto.- La Contraloría y la Secretaría de Transparencia recibirán fondos específicos del Presupuesto General del Estado para implementar esta Ley.

Quinta. Reglamento de Acreditación de Programas de Cumplimiento.

- 1) La Secretaría de Transparencia y Buen Gobierno elaborará, dentro de los 120 días posteriores a la entrada en vigencia de esta Ley, un reglamento para la acreditación de programas de cumplimiento. Dicho reglamento establecerá:
 - a) Los criterios técnicos mínimos para la certificación de programas de *Compliance*, incluyendo estándares de calidad, independencia y eficacia.
 - b) Los requisitos para la certificación de Oficiales de Cumplimiento y Unidades de Cumplimiento, considerando formación especializada y experiencia en gestión de riesgos.
 - c) Los mecanismos de evaluación periódica (mínimo cada dos años) para garantizar la vigencia de las acreditaciones.
 - d) Un registro público de empresas y proveedores acreditados, administrado por la Secretaría.
 - e) Las sanciones por incumplimiento de los estándares de acreditación, incluyendo la suspensión temporal o definitiva de la certificación.
- 2) En la elaboración del reglamento, la Secretaría deberá:
 - a) Coordinar con la Contraloría General del Estado y el Consejo de la Judicatura para garantizar la alineación con las normas nacionales e internacionales.

- b) Realizar consultas públicas con sectores académicos, gremios empresariales y organizaciones de la sociedad civil.
- 3) Hasta la entrada en vigor del reglamento, las empresas públicas podrán implementar programas de *Compliance* bajo los lineamientos provisionales emitidos por la Contraloría General del Estado.

Conclusiones

En inicio, el concepto de *Compliance* puede reducirse a su traducción textual como cumplimiento, sin embargo, esta figura posee alcances mucho más profundos que dicen relación con una serie de prácticas, herramientas, normas, códigos y procedimientos que tienen por objetivo instaurar un buen gobierno corporativo prevenir la corrupción y principalmente instaurar una cultura dentro de las organizaciones que les permita cumplir con sus objetivos de la mano de su responsabilidad legal y social.

Si bien es cierto, el *Compliance* es relativamente nuevo, ya posee décadas de evolución especialmente en países anglosajones, con una consiguiente expansión al resto de occidente incorporando prácticas que aseguran a las organizaciones de derecho privado cumplir con sus objetivos dentro del marco del estado de derecho y de la ética en la administración.

El desarrollo del *Compliance* tiene un origen eminentemente penal, que se ha orientado a mitigar los riesgos de las empresas privadas y a atenuar, en su caso, su responsabilidad en el caso de cometimiento de delitos. Sin embargo, su propia naturaleza orientada al cumplimiento y a la prevención de actos de corrupción, ha permitido su extensión a otras materias tales como, la laboral, ambiental, financiera, de competencia, etc.; Cuestión que deje en evidencia la versatilidad y capacidad transformadora de sus herramientas.

Si bien, el origen del *Compliance* estuvo anclado al sector privado, con la finalidad de mitigar los riesgos de incumplimiento, esta característica permite concluir que el principio de legalidad, como base del Estado de Derecho, no resulta suficiente para prevenir incumplimientos normativos, así como el cometimiento de actos ilícitos; situación que no es privativa de las organizaciones privadas, sino que se extiende al sector público como

mecanismo para cumplir los mismos fines, sin perjuicio de que la responsabilidad penal no sea una figura aplicable a las personas jurídicas de derecho público.

Si bien es cierto, Ecuador no posee aún una política pública ni una ley general en materia de *Compliance*, el ordenamiento jurídico ecuatoriano comenzó a incorporar herramientas de *Compliance* desde 2016 con la Ley de Prevención de Lavado de Activos, para pasar a su incorporación en 2021 en el Código Orgánico Integral Penal, como atenuante de la responsabilidad penal de las personas jurídicas siguiendo el principio de *Numerus Clausus*.

El sector público tradicionalmente regido por el principio de legalidad, propio del Estado de Derecho, no es ajeno a las situaciones, problemas y circunstancias que dieron en su momento origen al *Compliance* en el sector privado. Las cifras de corrupción a nivel internacional, latinoamericano y a nivel nacional en las que están inmersas las instituciones del Estado, reafirman la insuficiencia del principio de legalidad para asegurar la fortaleza del Estado de Derecho y, por ende, de la seguridad jurídica, razón por la cual, la implementación de los parámetros de *Compliance* a la administración pública son un imperativo no solo en la práctica, sino que constituyen obligaciones internacionales y constitucionales del Estado ecuatoriano.

Existen experiencias a nivel de derecho comparado, como las estudiadas con el caso español y el caso brasileiro, que comprueban no solo la procedencia, sino la necesidad de la implementación del *Compliance* en el sector público, con el fin de propender en el ejercicio de la administración pública a una cultura de transparencia, eficiencia, credibilidad y cumplimiento que fortalezcan el sistema democrático.

El Estado ecuatoriano posee obligaciones internacionales y constitucionales para cuyo cumplimiento requieren de la incorporación de una cultura de cumplimiento, a través de la implementación de las herramientas del *Compliance*. En este sentido y siguiendo los

ejemplos comparados, este trabajo propone su incorporación progresiva al sector público, en el contexto de las empresas públicas, como organizaciones que guardan gran similitud con sus pares privados en los que ya se aplica el *Compliance* desde la segunda mitad del siglo XX.

Recomendaciones

Para implementar el *Compliance* en el sector público es necesario desarrollar un marco normativo que permita generar una cultura progresiva de cumplimiento, con el fin de mitigar los riesgos de incumplimiento normativo y/o de cometimiento de actos de corrupción o conductas delictivas en el ejercicio de la función pública.

La implementación del *Compliance* en el sector público como herramienta para instaurar una cultura o un cambio cultural debe ser progresivo, toda vez que la ley por sí sola no asegura su propia eficacia. Por ello es importante contar, además, con políticas públicas que incorporen en la conciencia política profunda de los servidores y ciudadanos el deber de actuar con probidad y transparencia, especialmente en el uso de recursos públicos, de cuyo manejo y destino dependen las soluciones estructurales de países con tantas deudas sociales como el Ecuador.

Bibliografía

(s.f.).

ADEN. (10 de junio de 2024). <https://www.aden.org/>. Obtenido de ¿Qué es el Compliance en una empresa?: <https://www.aden.org/business-magazine/que-es-el-compliance-en-una-empresa-2/>

Asamblea Nacional. (11 de Agosto de 2010). Ley Orgánica de Servicio Público. Quito, Ecuador: Registro Oficial 2do. S. 294.

Bacigalupo, S. (2021). Compliance. *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*.

Bayancela, M. T. (2022). Compliance programs y su incorporación en la legislación penal ecuatoriana. *Iuris Dictio*, 129-139.

Bayancela, M. T. (2022). Compliance programs y su incorporación en la legislación penal ecuatoriana. *Iuris Dictio*, 129-140.

Blanquer Criado, D. (1998). *El control de los reglamentos arbitrarios*. Madrid: Cívitas.

Boletín Oficial del Estado. (2013). *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. España: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>.

Boletín Oficial Del Estado. (2015). *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*. España: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>.

Boletín Oficial del Estado. (2017). *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014*. España: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>.

- Campos, C. (2020). *Guía práctica de compliance en el sector público*. Madrid: Wolters Kluwer España, S.A.
- Consejo Administrativo de Defensa Económica de Brasil. (2016). *Lineamientos sobre la estructuración y beneficios de adoptar*. Brasília DF.
- Constitución. (20 de Octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. *Asamblea Constituyente*. Montecristi, Manabí, Ecuador.
- Constituyente, A. (20 de Octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. *Asamblea Constituyente*. Montecristi, Manabí, Ecuador.
- Corte Constitucional. (2018). *SENTENCIA N.° 001-18-SIN-CC*. Quito, Ecuador: CASO N.° 0011-14-IN.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2019). *Sentencia No 989-11-EP/19 Caso No. 989-11-EP*. Quito.
- De león, T. (27 de octubre de 2020). *Compliance Vs. Public Compliance: Matices diferenciadores de aplicación*. Obtenido de Página Oficial de la World Compliance Association: <https://www.worldcomplianceassociation.com/2809/articulo-Compliance-vs-public-Compliance-matices-diferenciadores-de-aplicacion.html>
- De León, T. (27 de 10 de 2020). *Compliance Vs. Public Compliance: Matices diferenciadores de aplicación*. Obtenido de World Compliance Association: <https://www.worldcomplianceassociation.com/2809/articulo-compliance-vs-public-compliance-matices-diferenciadores-de-aplicacion.html>
- Diario Oficial. (2014). *Ley 20.730* . Santiago de Chile: Diario Oficial.
- Diário Oficial da União. (2013). *LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013*. Brasil: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm.
- Diário Oficial da União. (2016). *LEI Nº 13.303, DE 30 DE JUNHO DE 2016*. Brasil: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm.
- Diário Oficial da União. (2022). *DECRETO Nº 11.129, DE 11 DE JULHO DE 2022*. Brasil: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm.

- Elías y Martín. (2017). *Guía para la implantación del compliance en la empresa*. Madrid: La Ley Soluciones Legales S.A.
- Grant Thornton S.L.P. (2020). Asesoramiento en compliance tributario.
- Hartmann, T. (22 de Diciembre de 2022). *Banco Mundial*. Obtenido de What are the costs of corruption?: <https://blogs.worldbank.org/en/governance/what-are-costs-corruption>
- Jiménez, J. (2020). «COMPLIANCE» COMO INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA INTEGRIDAD Y LA ÉTICA PÚBLICA. En S. Campos, *Guía práctica del Compliance en el sector público*. Madrid: Las Rozas.
- Justicia, T. (8 de Abril de 2021). *Grant Thornton Auditores*. Obtenido de www.auditorscensors.com
- KPMG Auditores. (2025). *KPMG* . Obtenido de Cumplimiento del mercado de capitales: <https://kpmg.com/de/en/home/insights/overview/ipo/kapitalmarkt-compliance.html>
- Manzanarez, R. (2023). *The Ingredients of a Successful Compliance Department*. London: Law Business Research Ltd.
- Menchén, A. (2023). 4 tipologías de KRI imprescindibles en tu mapa de riesgo. *Global Suite*.
- Morineau, M. (2006). *EL DERECHO COMPARADO*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Mosquera, I. (2003). *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Muriel, B. (2017). Compliance: su evolución y desafíos en Ecuador ¿hacia dónde ir? *USFQ Law Review*.
- OCDE. (1997). *Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales*. París.
- OEA. (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción . *Organización de estados Americanos*. Caracas, Venezuela.

- ONU. (2004). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Nueva York.
- ONU. (Septiembre de 2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *Organización de las Naciones Unidas*. Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas, O. (2024). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Organización Internacional de Normalización. (04 de 2021). *Sistemas de gestión del cumplimiento normativo: requisitos con orientación para su uso*. Obtenido de Organización Internacional de Normalización: <https://www.iso.org/standard/75080.html>
- Páez, P. (12 de Septiembre de 2023). *Legal Today*. Obtenido de ¿Cómo está el compliance penal en Ecuador?: https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-internacional/internacional/como-esta-el-compliance-penal-en-ecuador-2023-09-12/?utm_source=chatgpt.com
- Página Oficial de la Unidad de Análisis Financiero y Económico. (s.f.). *Unidad de Análisis Financiero y Económico*. Obtenido de Oficiales de Cumplimiento: <https://www.uafe.gob.ec/oficiales-de-cumplimiento/>
- Parlamento Europeo. (2010). *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea.
- Pérez-Piaya, C. (2020). Compliance en el Derecho Administrativo: políticas de cumplimiento en el sector público y en el sector privado. En L. Gollonet, *Compliance en el Derecho Administrativo: políticas de cumplimiento en el sector público y en el sector privado*. Madrid: La Ley Soluciones Legales S.A.
- Política Nacional de Integridad Pública. (16 de Febrero de 2024). Política Nacional de Integridad Pública. *Plan Nacional de Desarrollo*. Guayaquil, Guayas, Ecuador: Registro Oficial .
- Puyol, J. (2017). *Guía para la implantación del compliance en la empresa*. Madrid: La Ley Soluciones Legales.

- Ramírez, J. (2018). *Legal Culture And Legal Transplants A Propósito De La Recepción del Presedente Vinculante En El Sistema Jurídico Peruano*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Registro Oficial. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Registro Oficial Suplemento 180 de 10-feb.-2014.
- Robles, M. T. (2021). Estructura de un Programa de Compliance. *World Compliance Association*.
- Rodríguez, A. (2024). *Compliance, blanqueo de capitales y criminalidad organizada*. Buenos Aires: Ediciones Olejnik.
- Rojas, R. (2017). ¿Es posible un cumplimiento normativo laboral ético y responsable? *LEFEBVRE*.
- Superintendencia de Control de Poder de Mercado. (2021). *Guía SCPM – INAC –DNPC – 002*. Quito: Dirección Nacional de Promoción de la Competencia.
- Ucross, J. A. (18 de Agosto de 2021). *Los (peligrosos) límites del principio de legalidad*. Obtenido de Ámbito Jurídico: https://www.ambitojuridico.com/noticias/ambito-del-lector/los-peligrosos-limites-del-principio-de-legalidad?utm_source=chatgpt.com
- Universidad de la Rioja. (28 de agosto de 2024). *¿Qué es el compliance en una empresa y qué tipos existen?* Obtenido de UNIR.NET: https://peru.unir.net/revista/derecho/que-es-Compliance-empresa/?utm_
- Valérian, F. (30 de enero de 2024). *Índice de Percepción de la Corrupción 2023: El debilitamiento de los sistemas de justicia deja a la corrupción sin controles*. Obtenido de Transparencia Internacional: <https://www.transparency.org/es/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked>
- Watson, A. (1974). *Legal transplants*. Edinburgh: Scottish Academic Press Ltd. .
- World Compliance Association. (20 de Febrero de 2017). *Página Oficial de la World Compliance Association*. Obtenido de ¿Qué es y por qué necesitamos el Compliance?: <https://www.worldcomplianceassociation.com/1315/articulo-que-es-y-por->

que-necesitamos-el-
compliance.html#:~:text=El%20Corporate%20Compliance%20es%20un,
y%20control%20de%20los%20mismos.

Zambrano, A. (2017). *COMPLIANCE Y RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS. PERSPECTIVAS COMPARADAS*. Ciudad de Mexico: Editorial Flores.