

ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES SOBRE LA PROPUESTA DE LEY ORGÁNICA PARA
EL CONTROL DE FLUJOS IRREGULARES DE CAPITAL

Informe Técnico

Organizaciones de la Sociedad Civil Ecuatoriana

Agosto, 2025

Quito, Ecuador

Tabla de Contenido

1. Resumen Ejecutivo.....	3
2. Lista de Acrónimos.....	4
3. Contexto y Propósito del Informe Técnico.....	5
3.1 Contexto y antecedentes	5
3.2 Propósito del informe técnico	5
3.3 Alcance del informe técnico	6
3.4 Enfoque y metodología	6
4. Hallazgos	6
5. Conclusiones	7
6. Recomendaciones.....	11
7. Anexos	13

1. Resumen Ejecutivo

La **Propuesta de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales** se presenta como respuesta al aumento de operaciones ilícitas que, según la UAFE (2024), superan los USD 1 100 millones anuales y, en parte, se canalizan mediante personas jurídicas diversas. Aunque la motivación es legítima, el justificativo oficial tiende a generalizar riesgos que pueden dañar la reputación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que actúan con transparencia y apego a la legalidad. El texto legal persigue crear un sistema integral de prevención, detección y sanción sustentado en transparencia activa, debida diligencia y supervisión proporcional al riesgo.

La evaluación se desarrolló con una **metodología de triangulación de fuentes**: (i) revisión del proyecto de ley y sus reformas; (ii) análisis de estadísticas oficiales, jurisprudencia y datos presupuestarios; y (iii) contraste con marcos regulatorios similares en la región y opiniones de expertos de OSC. El proceso incluyó revisión documental, informantes clave y comparación con el estándar FATF-GAFI; se aplicaron enfoques transversales de derechos humanos, género y diversidad.

Se identificaron **quince hallazgos**. Entre las fortalezas destacan la **supervisión basada en riesgo** que optimiza recursos y se alinea con buenas prácticas (H1) y la **transparencia activa con sellos de integridad**, que fortalece la confianza pública (H2-H3). Entre los riesgos figuran: costos de cumplimiento de hasta 27 % del presupuesto anual de una OSC pequeña y un plazo de 90 días para registrarse en SUIOS (H4, H7); trámite de urgencia económica que limita el debate (H5); facultades discrecionales amplias de la SEPS (H6); doble imposición tributaria (H8) y falta de control judicial inmediato en congelamientos de fondos (H9); incoherencias normativas al aplicar regulaciones mercantiles al sector sin fines de lucro (H11-H13); ausencia de salvaguardas de datos personales (H14); y un régimen de incentivos que puede profundizar brechas (H15).

Se recomienda **armonizar la ley** diferenciando claramente entidades con y sin fines de lucro; **publicar la metodología de riesgo y establecer un régimen simplificado**, ampliando el plazo de registro a 180 días y subsidiando costos de certificación; **tramitar la propuesta por la vía ordinaria** con consulta pública mínima de 60 días; **ajustar la reforma tributaria y las medidas cautelares** para evitar doble imposición y garantizar debido proceso; e **incorporar un capítulo de protección de datos personales** que prevenga la divulgación indebida.

2. Lista de Acrónimos

OSC	Organización de la Sociedad Civil
SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
UAFE	Unidad de Análisis Financiero y Económico
SRI	Servicio de Rentas Internas
SUIOS	Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales
ONG	Organización No Gubernamental
COIP	Código Orgánico Integral Penal

3. Contexto y Propósito del Informe Técnico

3.1 Contexto y antecedentes

La **Presidencia de la República del Ecuador**, en la *Exposición de Motivos* de la Propuesta de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales, advierte que **los flujos ilícitos de dinero representan una amenaza directa a la estabilidad económica y fiscal del país**, afectando la equidad financiera y la confianza ciudadana. El justificativo identifica, además, una **alta concentración del financiamiento internacional en grandes organizaciones ubicadas en Quito y Guayaquil (70 %) sin control adecuado ni rendición de cuentas**, lo que incrementa el riesgo de lavado de activos y evasión tributaria. Ante esta realidad, el proyecto plantea la creación de un **marco jurídico para prevenir, detectar y sancionar** el uso indebido de recursos en organizaciones públicas, privadas y, especialmente, en organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Es necesario en la exposición de motivos reconocer que las actividades irregulares responden a casos que no definen al sector sociedad civil con relación a su aporte al desarrollo y su transparencia. Hay que evitar la estigmatización del sector por atender a su credibilidad y reputación. La generalización puede conducir a la adopción de marcos normativos desproporcionados en la regulación y discriminatorios frente a lo que se solicita a otros sectores como el privado y el mismo sector público.

Siguiendo el estilo de presentación adoptado por organismos internacionales, la propuesta de ley se fundamenta en cuatro pilares:

- **Integridad:** promover prácticas éticas y prevenir el uso ilícito de fondos.
- **Transparencia:** exigir divulgación oportuna sobre origen y destino de recursos.
- **Rendición de cuentas:** obliga a realizar informes públicos y auditorías periódicas.
- **Cumplimiento tributario:** asegurar que los recursos permanezcan en la economía nacional y aporten al desarrollo.

Organizaciones de la sociedad civil han acompañado la propuesta de ley con análisis técnicos que abordan la constitucionalidad del trámite de urgencia económica, los costos de cumplimiento y las implicaciones sobre la libertad de asociación. Como parte de este proceso participativo, **el jueves 31 de julio de 2025, se celebró una mesa de trabajo virtual con la presencia de 114 OSC — incluidos colectivos comunitarios, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, entre otras— para discutir la propuesta y recoger insumos**, evento que motivó la elaboración del presente informe técnico.

Este contexto evidencia la convergencia de intereses estatales y sociales para contar con un marco regulatorio que proteja la economía, sin descuidar los derechos de asociación y participación ciudadana.

3.2 Propósito del informe técnico

Valorar, de forma técnica y objetiva, la coherencia, eficacia potencial y riesgos de la propuesta de ley para informar a actores sociales y decisores públicos. Por lo que, se llevó a cabo el presente análisis **técnico independiente**. Su propósito principal es reflexionar sobre la capacidad de la

propuesta de Ley Orgánica para el Control de Flujos Irregulares de Capitales para responder a los riesgos emergentes de lavado de activos y evasión fiscal, manteniendo el equilibrio entre la integridad financiera y la libertad de asociación, y favorecer así una implementación efectiva y sostenible.

Objetivos específicos:

- Analizar la **coherencia interna** y la solidez de la **propuesta de ley**, considerando la complejidad del contexto económico y el marco constitucional vigente.
- Evidenciar las **contribuciones potenciales** de la propuesta a la mejora de los sistemas nacionales de prevención de flujos ilícitos y a la transparencia del sector sin fines de lucro.
- Generar **recomendaciones accionables** para los actores gubernamentales y sociales a fin de optimizar la aplicación, fiscalización y aceptación de la ley.

Usuarios y usos esperados de los resultados:

- **Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea Nacional** y equipos legislativos, para disponer de insumos técnicos que orienten el debate y la incorporación de mejoras en segundo debate.
- **Ministerio de Economía y Finanzas, SEPS y UAFE**, a fin de contar con lineamientos operativos y de costos de implementación antes de la emisión del reglamento.
- **Organizaciones de la sociedad civil** quienes utilizarán los hallazgos para sustentar incidencia, gestionar la integridad y monitorear el respeto a la libertad de asociación.
- **Cooperantes y organismos internacionales**, para evaluar la alineación de la propuesta con estándares globales y decidir apoyos técnicos o financieros para su implementación.

3.3 Alcance del informe técnico

Se revisan todos los capítulos del proyecto de ley y reformas asociadas, con énfasis en gobernanza de OSC y régimen tributario de utilidades corporativas.

3.4 Enfoque y metodología

- **Fuentes trianguladas**
 - *Fuente A:* texto del proyecto de ley.
 - *Fuente B:* estadísticas oficiales (SUIOS) y jurisprudencia citada en la exposición de motivos.
 - *Fuente C:* análisis técnicos de OSC y otros documentos adjuntos (ver anexos).
- **Métodos:** revisión documental, contraste con estándares FATF-GAFI, consultas exploratorias con OSC (no citadas por confidencialidad) y comparación con leyes ya existentes sobre financiamiento a entidades sin fines de lucro.
- **Enfoques transversales:** derechos humanos (libertad de asociación), género y diversidad reconocidos en el articulado.

3. Hallazgos

H1. La supervisión basada en riesgo optimiza recursos y focaliza el control en las organizaciones con mayor exposición.

Fuentes: Proyecto de Ley, Título III, art. 8; FATF-GAFI Recomendación 8 (2024); matriz comparativa regional.

1. El art. 8 obliga a la SEPS a clasificar a las OSC según su nivel de riesgo y a ajustar la frecuencia de fiscalización.
2. Estudios FATF muestran que la focalización reduce en 28 % el costo operativo de los entes supervisores.
3. Chile y México aplican el mismo enfoque proporcional, con resultados positivos en eficiencia y cobertura.

H2. La transparencia activa fortalece la rendición de cuentas y la confianza ciudadana.

Fuentes: Proyecto de Ley, Título V; Exposición de Motivos; FATF Best Practices (2023).

1. Se exige publicar estados financieros, estructura de gobernanza y lista de donantes en portales oficiales y en el SUIOS.
2. En Chile y México, medidas similares redujeron 35 % las denuncias por uso indebido de fondos (2019-2023).
3. La Exposición de Motivos destaca que la ciudadanía percibe mayor legitimidad cuando la información es accesible y verificable.

H3. El “sello de integridad” crea incentivos reputacionales que elevan las buenas prácticas sin coerción adicional.

Fuentes: Proyecto de Ley, Título VI; PPT legislativa 25-07-2025; entrevistas a cámaras de OSC (jul. 2025).

1. Las OSC certificadas acceden prioritariamente a alianzas estatales y subvenciones públicas.
2. Proyectos piloto reportan un aumento promedio del 18 % en donaciones privadas tras obtener la certificación (Cámara de Fundaciones, 2024).
3. El Ministerio de Economía considera la certificación un mecanismo de “competencia por reputación”.

H4. Los costos de cumplimiento propuestos son desproporcionados para las OSC pequeñas y comunitarias.

Fuentes: Análisis Participación Ciudadana; Proyecto de Ley, arts. 12 y 18; estimaciones IFAC (2024).

1. Una OSC con presupuesto de USD 20 000 destinaría hasta 27 % a cumplir nuevos requisitos.
2. El 63 % de OSC rurales carece de internet estable para reportes digitales.
3. IFAC señala que la auditoría externa supera el 10 % del presupuesto en entidades con ingresos inferiores a USD 50 000.

H5. El trámite de urgencia económica limita la deliberación legislativa y puede ser inconstitucional.

Fuentes: Exposición de Motivos; Dictamen CC 1-23-UE/23; Reglamento de la Asamblea.

1. Solo 5 días se destinan a recibir observaciones públicas, frente a los 30-60 días recomendados por la OCDE.

2. El dictamen de la Corte advierte que la materia no califica como estrictamente económica.
3. Procesos abreviados previos (Ley Orgánica de Comunicación, 2021) generaron mayor litigiosidad.

H6. La SEPS recibe facultades amplias y mal delimitadas, generando riesgo de discrecionalidad.

Fuentes: Reforma a la Ley de Participación; Sent. 115-18-SEP-CC; entrevistas a especialistas.

1. El proyecto permite requerir información “sin límite” de forma o tiempo ni recurso suspensivo.
2. La Corte Constitucional anuló cláusulas similares por falta de proporcionalidad.
3. Juristas alertan que esto expone a las OSC a sanciones arbitrarias.

H7. El plazo de 90 días para actualizar datos en SUIOS es insuficiente y podría causar suspensiones masivas.

Fuentes: Disposición Transitoria 2; estadísticas SUIOS 2024; comparativo regional.

1. 14 000 OSC carecen de firma electrónica, requisito previo para registrarse.
2. Perú y Colombia otorgan 180-360 días en procesos equivalentes.
3. Las entidades rectoras tardan hasta ocho meses en reconocer nuevas directivas, retrasando todo el trámite.

H8. La duplicación normativa y la ampliación del mandato de la SEPS desnaturalizan su función original.

Fuentes: Observaciones OSC 2025; Ley Orgánica EPS; Decreto 193/2017.

1. La SEPS fue creada para supervisar al sector financiero popular y solidario, no a la totalidad de las OSC.
2. Repite obligaciones de oficial de cumplimiento y reportes ALD ya vigentes, generando doble carga.
3. Extender su competencia requiere reformar su ley orgánica y reestructurar su capacidad operativa.

H9. Los análisis de riesgo propuestos se basan en modelos financieros poco aplicables a las organizaciones de objeto social.

Fuentes: Matriz técnica interna (ago. 2025); Proyecto de Ley, art. 8.

1. Los indicadores se centran en captación y colocación de fondos, irrelevantes para OSC que solo ejecutan proyectos sociales.
2. Expertos recomiendan adaptar matrices de riesgo al tipo de actividad y territorio.

H10. La SEPS carece de capacidad operativa para supervisar más de 70 000 OSC.

Fuentes: Entrevistas a ex-superintendentes; informe de gestión SEPS 2024.

1. Actualmente la SEPS presenta rezago en control del sector financiero popular.
2. No cuenta con personal ni presupuesto para asumir nuevas competencias sobre OSC.

H11. El impuesto único del 12 % sobre dividendos genera doble imposición y desincentiva la reinversión.

Fuentes: Reforma LRTI; datos SRI 2023; estudio CEPAL 2024.

1. La carga total supera el promedio regional (26 %).
2. CEPAL estima una reducción de 0,8 p.p. del PIB en reinversión.
3. Solo 18 % de empresas podría compensar la doble tributación con créditos fiscales.

H12. El congelamiento preventivo de fondos sin revisión judicial automática vulnera el debido proceso.

Fuentes: Reforma Ley Lavado, art. 17; informe ONUDD 2021; datos UAFE 2022.

1. No se exige control judicial dentro del plazo de 8 días.
2. ONUDD recomienda supervisión inmediata para evitar abusos.
3. La UAFE advierte riesgo de apelaciones y demoras posteriores.

H13. Varias disposiciones carecen de técnica legislativa y remiten a normas ajenas al sector sin fines de lucro.

Fuentes: Observaciones OSC; arts. 4-6 del proyecto.

1. El art. 4 somete a las OSC a la Ley de Compañías y Mercado de Valores, generando conflicto de objetos.
2. El art. 5 tipifica conductas sin desarrollar un régimen sancionatorio (reserva de ley penal).
3. El vacío técnico podría hacer inaplicables dichas disposiciones.

H14. Publicar datos sensibles sin salvaguardas contraviene la Ley de Protección de Datos Personales.

Fuentes: Ley 81/2021; arts. 12-13 del proyecto.

1. La divulgación de nombres y montos de donantes no distingue datos reservados.
2. Se necesita un capítulo específico que delimite la información pública y confidencial.
3. Donantes y beneficiarios podrían quedar expuestos a riesgos de seguridad.

H15. El régimen de incentivos puede profundizar brechas si no incluye subsidios para OSC pequeñas.

Fuentes: Art. 15 del proyecto; análisis de gasto OSC 2024.

1. Certificaciones y auditorías representan costos fijos que solo grandes OSC pueden asumir.
2. Sin apoyo financiero, las rurales e indígenas quedarían excluidas de beneficios y alianzas públicas.

H16. Falta anonimato mínimo para donantes y beneficiarios, necesario por la situación de seguridad del país.

Fuentes: Observaciones OSC 2025; Ley 81/2021.

1. Se propone que los datos detallados sean accesibles solo al ente rector con justificación.
2. La publicación irrestricta puede poner en riesgo a personas y comunidades apoyadas.

H17. El proyecto contradice la Política de Simplificación de Trámites del Gobierno.

Fuentes: Decreto Ejecutivo 68/2023; Disposición Transitoria 2.

1. Introduce nuevos formularios, certificados y ventanillas sin esquema de ventanilla única.
2. Aumenta la carga administrativa y va contra el principio de eficiencia que el propio Gobierno impulsa.

5. Conclusiones

- 1. El enfoque de supervisión basada en riesgo optimiza el uso de recursos públicos y concentra los controles en las entidades con mayor exposición.** Esto reduce cargas innecesarias sobre OSC de bajo riesgo, se alinea con los estándares FATF-GAFI y mejora la eficacia fiscalizadora de la SEPS. *H1*
- 2. La transparencia obligatoria y los incentivos de certificación refuerzan la legitimidad y la confianza de la sociedad en las OSC.** La publicación anual de información clave en portales web y el “sello de integridad” elevan la rendición de cuentas y atraen nuevos donantes sin recurrir a medidas coercitivas adicionales. *H2, H3*
- 3. Los requisitos financieros y los plazos reducidos generan barreras que amenazan la sostenibilidad de las OSC pequeñas y la libertad de asociación.** Los costos de auditoría y los 90 días para actualizar el registro pueden excluir a organizaciones comunitarias y exponerlas a suspensiones o disolución por causales vagas. *H4, H7, H10*
- 4. El trámite económico urgente y las facultades amplias de la SEPS crean incertidumbre jurídica y limitan la participación de actores clave.** El plazo legislativo abreviado restringe el debate ciudadano, mientras que la potestad de requerir información “sin límite” carece de controles de proporcionalidad. *H5, H6*
- 5. Las disposiciones tributarias y las medidas cautelares, aunque fortalecen la lucha contra el lavado, requieren ajustes para evitar doble imposición y garantizar el debido proceso.** El impuesto único sobre dividendos puede desincentivar la reinversión y el congelamiento rápido de fondos necesita revisión judicial automática. *H8, H9*
- 6. El diseño normativo requiere depuración para evitar duplicidades y sobrecarga institucional.** Extender el mandato de la SEPS a todas las OSC, replicar obligaciones del Decreto 193/2017 y aplicar modelos de riesgo propios del sistema financiero desnaturaliza el objeto de la ley y supera la capacidad operativa de la superintendencia; además, la propuesta introduce trámites que chocan con la política gubernamental de simplificación. *H8, H9, H13, H17*
- 7. La divulgación obligatoria de datos sensibles sin salvaguardas contraviene la Ley de Protección de Datos Personales y expone a donantes y beneficiarios a riesgos.** Carecer de un capítulo específico de protección de datos erosiona la confianza y puede derivar en responsabilidades administrativas y civiles. *H14, H16*
- 8. El régimen de incentivos basado en certificaciones sin apoyo financiero puede profundizar la brecha entre OSC grandes y pequeñas.** Al no contemplar subsidios ni asistencia técnica, las organizaciones con menores recursos quedarían excluidas de los beneficios y de los espacios de colaboración pública. *H15*

9. La capacidad operativa de la SEPS y la adaptación de los modelos de riesgo al sector social son requisitos previos para la efectiva implementación de la ley. La superintendencia ya presenta rezagos en su ámbito actual y los indicadores de riesgo propuestos se centran en variables financieras ajenas a la mayoría de OSC. *H9, H10*

6. Recomendaciones

- 1. Publicar la metodología de clasificación de riesgo y capacitar a la SEPS en su aplicación.** Difundir criterios, umbrales y periodicidad; adaptar los indicadores al sector social; asignar presupuesto y personal especializado; impartir talleres para equipos técnicos y OSC de alto riesgo.
Derivada de conclusiones: 1 y 9
Dirigida a: Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea, SEPS.
Nivel de prioridad: **alta**
- 2. Establecer un régimen simplificado y programa de acompañamiento para OSC pequeñas.** Extender a 180 días el plazo de registro en SUIOS; usar un formulario abreviado y reportes bianuales; ofrecer módulos gratuitos (contabilidad, debida diligencia, uso de SUIOS) y una mesa de ayuda permanente.
Derivada de conclusiones: 2 y 3
Dirigida a: SEPS en coordinación con OSC.
Nivel de prioridad: **alta**
- 3. Desarrollar un formato único de reporte y un programa de asistencia técnica gratuito para OSC con ingresos inferiores a USD 100 000.** Proporcionar plantillas digitales, capacitaciones semestrales y soporte remoto para llenar estados financieros y reportes de proyectos.
Derivada de conclusiones: 2
Dirigida a: Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea, SEPS en coordinación con OSC.
Nivel de prioridad: **media**
- 4. Introducir un régimen simplificado de cumplimiento y ampliar a 180 días el plazo para el registro en el SUIOS.** Reducir requisitos de auditoría y permitir reportes bianuales para organizaciones de base comunitaria.
Derivada de conclusiones: 3
Dirigida a: Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea
Nivel de prioridad: **alta**
- 5. Ajustar la reforma tributaria para evitar doble imposición y establecer revisión judicial automática del congelamiento de fondos en un plazo máximo de 8 días.** Evaluar créditos fiscales a la reinversión y articular procedimientos expeditos ante jueces competentes.
Derivada de conclusiones: 5
Dirigida a: Ministerio de Economía y Finanzas / Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea
Nivel de prioridad: **media**

6. Revisar la coherencia normativa y limitar la extensión de competencias de la SEPS. Crear mesa técnica interinstitucional (SEPS, Secretaría Jurídica, Procuraduría, OSC) para armonizar con Decreto 193/2017 y Ley ALD; presentar informe en 45 días. Reformular arts. 4-6 para evitar remisiones automáticas a leyes de compañías y mercado de valores.

Derivada de conclusiones: 6

Dirigida a: Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea

Nivel de prioridad: **Alta**

7. Incorporar un capítulo de protección de datos personales y anonimización de donantes sensibles. Definir claramente datos públicos vs. reservados según Ley 81/2021. Exigir uso de identificadores anónimos en reportes de donantes individuales. Coordinar con la Autoridad de Protección de Datos para lineamientos y supervisión.

Derivada de conclusiones: 7

Dirigida a: Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea

Nivel de prioridad: **Alta**

8. Apoyar la certificación y sellos de integridad para OSC de bajos recursos. Financiar hasta el 80 % del costo de auditoría inicial y trámites de certificación. Priorizar a organizaciones rurales, indígenas y de frontera. Evaluar impacto y publicar resultados anuales de acceso equitativo.

Derivada de conclusiones: 8

Dirigida a: Comisión de Desarrollo Económico de la Asamblea y SEPS.

Nivel de prioridad: **Alta**

9. Implementar un plan de transición y monitoreo multisectorial de la ley. Conformar un comité de seguimiento (SEPS, UAFE, OSC, academia y donantes) que evalúe avances y ajuste la normativa secundaria durante los primeros 24 meses.

Derivada de conclusiones: 6, 9

Dirigida a: SEPS / UAFE / Consejo de Participación Ciudadana

Nivel de prioridad: media

7. Anexos

1. Análisis técnico Fundación Esquel
2. Análisis técnico Red Ecuatoriana de Cooperación Internacional y Desarrollo RECID
3. Observaciones al proyecto ley fundaciones.