



UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO HENRÍQUEZ UREÑA
VICERRECTORIA DE POSTGRADO
Escuela de Postgrado

ANÁLISIS DE LA INDEPENDENCIA OPERATIVA DE LA UNIDAD DE
ANÁLISIS FINANCIERO (UAF) EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DOMINICANA.

AÑO 2022

SUSTENTANTE:

María Elisa Holguín López

Para la obtención del grado de magister en la
Maestría en Derecho Administrativo y Gestión Pública

ASESORES

Dr. Enrique Cambier Marmolejos

Dr. Cristino García Estrella

SANTO DOMINGO, DN, REPÚBLICA DOMINICANA
ABRIL DE 2023

Autorización de Presentación Tesis

Cristino García Estrella y Enrique Cambier Marmolejos, asesores, de la Escuela de Postgrado de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña. Hace constar que la Tesis o Monografía titulada (Análisis de la Independencia Operativa de la Unidad de Análisis Financiero (UAF) en la Administración Pública Dominicana. Año 2022), realizada bajo nuestra asesoría, reúne todas las condiciones exigibles para ser presentada y defendida públicamente, considerando tanto la relevancia del tema como del procedimiento metodológico utilizado: revisión teórica adecuada, contextualización, definición de objetivos, variables estudiadas y estructuración de los datos pertinentes a la naturaleza de la información recogida, así como las conclusiones aportadas.

Por todo ello, manifestamos nuestro acuerdo para que sea que sea autorizada su presentación



Cristino García Estrella
(30/12/2022)



Dr. Enrique Cambier M.
Enrique Cambier Marmolejos

Declaración de Autor de Obra Intelectual Original

Declaración de Autor de Obra Intelectual Original para la Presentación de la Tesis de Maestría de Acuerdo a Disposiciones Vigentes de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña.

María Elisa Holguín López con cédula de identidad y electoral No. 001-1568072-0, Declaro: Ser la autora de la tesis que lleva por Título Análisis de la Independencia Operativa de la Unidad de Análisis Financiero (UAF) en la Administración Pública Dominicana. Año 2022, Asesorada por Cristino García Estrella y Enrique Cambier Marmolejos, quien presentó a la Escuela de Postgrado, para que sea defendida y evaluada en sesión pública.

Que la tesis es una obra original. Además, puede ser libremente consultable.

Que me consta que una vez la tesis haya sido defendida y aprobada, su divulgación se realizará bajo licencia de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña.

Que el contenido de la tesis y su publicación no infringe derechos de propiedad intelectual, industrial, secreto comercial o cualquier otro derecho de terceros, por lo que exonero a la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, de cualquier obligación o responsabilidad ante cualquier acción legal que se pueda suscitar derivada de la obra o de su publicación.

Estos datos no vulneran derechos de terceros y por lo tanto asumo cualquier responsabilidad que se pueda derivar de las mismas y de su publicación, como constancia, firmo el presente documento.

Santo Domingo, DN., República Dominicana.

El día diecisiete (17) del mes de enero del año dos mil veintitrés (2023).

María Elisa Holguín López

Agradecimientos

A mis profesores y asesores, por el empeño en la formación compartiendo sus conocimientos y experiencias, de forma desinteresada, en beneficio de otros. Que su dedicación en transformar vidas por medio de la educación nunca desmaye.

Al Doctor Enrique Ernesto Cambier por su esmero, dedicación en la enseñanza, compromiso con la calidad y sabios consejos. Su inspiración y pasión es una forma de educar.

Dedicatoria

A Dios, por darme esta oportunidad única en la vida.

A mi familia, mi tesoro y motor para todo emprendimiento, quienes con su apoyo constante alimentan con energía el deseo de continuar el crecimiento y la transformación a través de la educación. De forma especial, a mis sobrinos, quienes representan la generación de los líderes del mañana, a quienes mi sacrificio personal deseo les muestre que la educación no conoce épocas ni edades, siendo un camino continuo del sendero que llamamos vida.

A mis compañeros de la maestría, no ha sido una labor fácil pero sí enriquecedora. Continuemos el camino con la certeza de quienes llevan en su corazón el deseo de ser más y mejores en el servicio a los demás.

Tabla de Contenido

Autorización de Presentación Tesis.....	2
Declaración de Autor de Obra Intelectual Original.....	3
Agradecimientos.....	4
Dedicatoria.....	5
Tabla de Contenido.....	6
Lista de Tablas.....	8
Resumen.....	9
Parte 1. Marco Introductorio.....	11
Introducción.....	11
Capítulo 1. Presentación del Problema.....	16
1.1. Planteamiento del Problema.....	16
1.2. Delimitación del Problema.....	19
1.3. Objetivos de la Investigación.....	19
Parte 2. Marco Teórico.....	20
Capítulo 2. La Unidad de Análisis Financiero.....	20
2.1. Fundamento Constitucional y Base Legal.....	20
2.2. Breve Reseña Histórica Internacional.....	21
2.3. Funciones Especializadas de la UAF.....	25
2.4. Diferentes tipos de Unidades de Análisis Financiero.....	28
Capítulo 3. La Independencia Operativa de la UAF y su Conexión con las Relaciones Interinstitucionales Nacionales e Internacionales.....	29
3.1. Aspectos Generales de la Independencia Operativa.....	29
3.2. La Independencia, la Autonomía y la Descentralización.....	36
3.3. La Independencia Operativa y su interrelación con otros organismos del Estado y las Relaciones Internacionales.....	43
3.4. Consecuencias de afectar la Independencia Operativa.....	48
Capítulo 4. Plan de Gestión de una Unidad Funcional de Análisis Financiero.....	54
4.1. Aspectos Generales del Plan Sustentados en la Independencia Operativa.....	54
4.2. Aspectos Especiales del Plan de Gestión.....	63
4.3. Fundamentos de la Propuesta del Plan de Gestión.....	70
Parte 3. Marco Metodológico.....	75
Capítulo 5. Marco Metodológico.....	75
5.1. Base Metodológica (Métodos de la Investigación).....	75
5.2. Perspectiva Metodológica.....	75
5.3 Tipos de investigación.....	76
5.4. Diseño de la investigación.....	77
5.5. Objetivo de la investigación.....	78
5.6. Fases del Proceso de Investigación.....	79
5.7. Determinación de las variables.....	80
5.8. Población y determinación de la muestra.....	81
5.9. Instrumentos de recolección.....	81
Parte 4: Resultados y Análisis, Conclusiones y Recomendaciones.....	84
Capítulo 6. Resultados y Análisis.....	84
Capítulo 7. Conclusiones y Recomendaciones.....	93

Parte 5. Referencias	109
Parte 6. Anexos.....	114
Anexo 1. Recopilación de Sentencias del Tribunal Constitucional	114
Anexo 2. Misión del GAFILAT y del Grupo Egmont	120
Anexo 3. Competencia de la UAF conforme Marco Legal.....	121
Anexo 4. Cuadro Comparativo Métodos Cualitativo y Cuantitativo de Investigación...	123
Cuadro Comparativo: Paradigmas Cuantitativo y Cualitativo.....	123

Lista de Tablas

Tabla 1. Escala de calificación del Grupo Egmont	84
.....
Tabla 2. Escala de evaluación de la independencia operativa.....	85
Tabla 3. Características de la independencia operativa.....	86
Tabla 4. Calificación de las características de la Independencia Operativa.....	88

Resumen

Este trabajo de investigación analizó las condiciones que suponen el funcionamiento de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), que afectan su desempeño con impacto nacional e internacional en la prevención del crimen organizado. Como objetivo general, se pretende analizar tal condición (independencia operativa), su significado y lo que representa en el contexto de la administración y la gestión pública dominicana para presentar, desde una perspectiva práctica y realizable, recomendaciones puntuales tomando como referencia el marco jurídico legal vigente. En cuanto al tipo de investigación, se utiliza una metodología holística que permite el estudio desde una perspectiva amplia, con enfoque descriptivo y cualitativo. Se empleará el análisis para revisar cada dato recopilado, de lo general a lo particular, y obtener conclusiones y recomendaciones específicas. Una vez realizado el análisis, se ha obtenido como resultado una clasificación de 56 en la escala del Grupo Egmont, que representa una UAF con nivel moderado de independencia (esta escala oscila del 51 al 67, lo que coloca a la UAF en un puntaje inferior dentro de esta). La clasificación se traduce en un nivel inferior al considerado óptimo. Como conclusión, se presentan herramientas para explicar un plan de gestión de una unidad funcional de inteligencia financiera que permita garantizar la integridad del sistema financiero y la seguridad nacional por medio de la consolidación de las referidas condiciones, iniciando con la creación de un régimen propio hasta la colaboración con entidades del Estado para la creación de programas de acción conjuntos.

Palabras claves: derecho administrativo, prevención del crimen, lavado de activos, relaciones internacionales.

Abstrac

This research work analyzed the conditions that suppose the operation of the Financial Analysis Unit (FIU), which affect its performance with national and international impact in the prevention of organized crime. As a general objective, it is intended to analyze such condition (operative independence), the meaning and what it represents in the context of the Dominican public administration, from a practical and achievable perspective, with specific recommendations considering the current legal framework. Regarding the type of research, a holistic methodology is used which allows the study from a broad perspective, with a descriptive and qualitative approach. The analysis will be used to review each piece of data collected, from the general to the specific, and draw specific conclusions and recommendations. Once the analysis has been carried out, a classification of 56 has been obtained on the Egmont Group scale, which represents an UAF with a moderate level of independence (this scale ranges from 51 to 67, which places the UAF in a lower score within). The classification translates into a lower level than what is considered optimal. In conclusion, tools are presented to explain a management plan for a financial intelligence functional unit that allows guaranteeing the integrity of the financial system and national security through the consolidation of the aforementioned conditions, beginning with the creation of its own regime to collaboration with State government entities for the creation of joint action programs.

Keywords: administrative law, crime prevention, money laundry, international relations.

Parte 1. Marco Introductorio

Introducción

La Unidad de Análisis Financiero (UAF) de la República Dominicana encuentra su base legal en la Ley 155-17 contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo del 1 de junio de 2017. Esta ley establece las características con las que ha de contar la UAF como un ente técnico descentralizado. Dentro de estas características, se dictamina que la UAF ha de tener personalidad jurídica propia y presupuesto propio, las cuales son necesarias para el ejercicio independiente de las funciones técnicas que por ley le ha sido asignada a tal ente.

La función de la UAF es la de ser una unidad receptora de ciertas informaciones emanadas desde el sector privado y concernientes a las transacciones en efectivo realizadas en los sectores especificados y dentro de los umbrales establecidos por cada sector. Es también el órgano receptor de los reportes de operaciones o transacciones sospechosas. Todo enmarcado dentro de la prevención del Lavado de Activos, del Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (PLA/FT/PADM), con la finalidad ulterior de que la UAF reciba la información, la analice y la disemine a las autoridades competentes (que pueden ser tanto de índole nacional como de índole internacional). Es decir, la UAF es un ente técnico y descentralizado del Estado, dotado de personalidad jurídica y adscrito al Ministerio de Hacienda, la cual tiene por funciones ser el órgano coordinador (tanto nacional como internacionalmente), del sistema de prevención (o contra) del lavado de activos, del financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como recopilar, analizar, procesar y proporcionar información al Ministerio Público y

demás autoridades competentes definidas en la Ley 155-17 de junio de 2017, que regula el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (en lo adelante la Ley Núm. 155-17), con la finalidad de proteger la integridad de la República Dominicana.

Los organismos internacionales y los distintos foros que lideran el mundo de la PLA/FT/PADM, han establecido determinadas condiciones para el funcionamiento idóneo de las UAF alrededor del mundo. Estas características y condiciones particulares han sido incorporadas dentro de las declaraciones mismas de compromiso para la incorporación y pertenencia en dichos organismos internacionales, de donde se deriva que la incorporación y mantenimiento de la República Dominicana en dichos organismos y su permanencia en ellos, se presenta como una consecuencia del cumplimiento de determinadas condiciones previas y que han de ser de cumplimiento continuo. Dentro de estas características es que, precisamente, se encuentra el objeto de este estudio: la independencia operativa. Se abordará el impacto de incorporar esta característica con propuestas prácticas para el logro de la misión de una UAF enmarcada dentro de la estructura administrativa del Estado (como es el caso de la República Dominicana).

La Ley No. 41-08 sobre función pública (en lo adelante referida como la Ley 41-08), tiene por objetivo primordial regular las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos. Esta Ley 41-08, pese a haber marcado un hito en la historia del derecho administrativo moderno y un avance singular respecto al régimen legal precedente, sin dudas presenta posibilidades de mejoras que son fruto de la experiencia en el marco de la implementación y la eficacia del sistema o, lo mismo, debido a la madurez que conlleva trece (13) años de vigencia y práctica.

Organismos, de diversa índole, naturaleza y misión, han sido incorporados y creados en el devenir de la puesta en vigencia de la Ley 41-08 y su legislación

complementaria. En esta ocasión, se hace referencia a las necesidades puntuales de la UAF y a las posibilidades de mejoras de la citada Ley 41-08 asociadas a la creación de tal ente técnico (o más bien, modificación integral de sus funciones y estructuras tomando en consideración la naturaleza de sus funciones). La UAF, como ente técnico especializado, sobrevino con posterioridad a la puesta en vigencia del precitado texto legal, lo que hace necesaria la revisión práctica de la legislación, verificando que quedan incorporadas todas las condiciones necesarias para su funcionamiento (algunas de estas condiciones, incluso, extrapoladas desde los acuerdos y las convenciones internacionales que, como país, se ha asumido y se ha comprometido con su cumplimiento a nivel nacional).

La existencia e incorporación en las administraciones públicas de un ente técnico como la UAF, responde a la incorporación en el ordenamiento jurídico de las conocidas 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI), la cual establece que los países deben implementar una Unidad de Inteligencia Financiera o UIF (en República Dominicana denominada Unidad de Análisis Financiero o por sus siglas UAF), que deberá encargarse de procesar y analizar la información financiera detectando irregularidades u operaciones sospechosas, y diseminando dicha información al Ministerio Público y demás autoridades competentes designadas para fines de investigación.

La UAF de la República Dominicana, como la conocemos hoy en día, adecuada a los estándares internacionales que han sido incorporados en la legislación nacional, surge a partir de la promulgación y puesta en vigencia de la Ley 155-17 que regula el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, de fecha 1 de junio de 2017, quedando su forma especializada fuera de la nomenclatura propia que regula como órgano rector el

Ministerio de Administración Pública (MAP), ente que se fundamenta, como base legal y operativa de su quehacer, en la precitada Ley 41-08 y su legislación complementaria.

En este estudio, se aborda el análisis de la independencia operativa que ha de caracterizar la operativa de la UAF (y sus actos administrativos) y la forma de proceder de ésta y el impacto directo que la independencia operativa marca respecto a la integridad de los sistemas financieros de un país y de la prevención del lavado de activos, los delitos precedentes al lavado de activos (LA), el financiamiento del terrorismo (FT) y la proliferación de armas de destrucción masiva (PADM), y los distintos órganos del Estado, tomando en consideración el marco legal de la administración pública de la República Dominicana.

La independencia es, pues, una condición para el adecuado funcionamiento del sistema de prevención del país, a fin de que el mismo sea considerado un sistema efectivo. Sin embargo, determinadas cuestiones prácticas deben ser abordadas de cara a delimitar en qué consiste esta independencia dentro del contexto de la gestión pública, cómo se materializa (y que alcance tiene) la designación de una entidad como descentralizada del Estado de cara a cumplir con los requerimientos de independencia, cuáles son los criterios que definen y enmarcan esta independencia (tanto del sector público como del sector privado), y cómo se incorporan (si son incorporados) estos criterios dentro de la regulación de la administración pública del país, en particular considerando que la regulación asociada a la prevención de estos delitos, es una especializada, tratada por medios separados de aquellos vertidos en la regulación propia de la administración pública y que ha de respetar los estándares internacionales que, como país, se ha decidido incorporar en la legislación especial.

Dentro de estas cuestiones prácticas se analizará la necesidad de poner en funcionamiento la independencia operativa por medio de la creación de un sistema de carrera especializado con concursos específicos por cargos dentro de la estructura y organigrama de la UAF (que tomen en consideración la particularidad de las funciones ejecutadas por la UAF en el marco de la seguridad nacional y la participación activa de la misma en el proceso), la creación de un régimen especial resultante del carácter descentralizado del ente que cuente con un sistema de promoción al personal de carrera y la posibilidad de lograr su movilidad transversal.

Igualmente, la necesidad de implementar un régimen sancionatorio interno con consecuencias tangibles (en adición a las previstas por el régimen general administrativo, cuyas infracciones no cuentan con la especificación requerida para un ente que salvaguarda el interés y la seguridad nacional), así como, entre otras cuestiones, el fomento a la incorporación de un plan de formación continuo bajo la cooperación interinstitucional que permita la creación de carrera y el acceso de terceros al servicio público por medio de la inclusión y el desarrollo de las competencias técnicas requeridas.

En el devenir de este estudio se presentarán las características que deben reunirse para materializar la independencia operativa, presentando una propuesta (desde un punto de vista práctico), para afianzarlas en el sistema jurídico nacional.

Contar con una UAF que funcione, por medio de pilares y del cumplimiento de sus condiciones, permite el funcionamiento eficiente y eficaz del ente, que redundará en una sociedad que previene los citados delitos y que puede hacerle frente. Significa, asimismo, una entidad que pone en alto un país que decide es relevante honrar sus compromisos internacionales por medio del establecimiento de los parámetros de calidad y del cumplimiento estricto de la normativa. Significa un país que pone trabas al

enriquecimiento ilícito y al aprovechamiento por parte del crimen de organizado de las estructuras de un país. Significa un país que apuesta a la competencia leal y a la posibilidad de crecimiento de todos basados en condiciones legítimas y legales.

Capítulo 1. Presentación del Problema

1.1. Planteamiento del Problema

La seguridad nacional es un objetivo prioritario del país, consagrado en el artículo 260 de la Carta Magna del 13 de junio de 2015. También, en virtud de la Constitución se crea el régimen general que conforma y en el que se distribuye el Estado dominicano para su mejor funcionamiento (pudiendo existir entes de carácter descentralizado, desconcentrados, entre otros).

Existen entidades y entes del Estado con la cualidad de ser descentralizadas, sin embargo, no queda delimitado, desde un punto de vista práctico, cuales son las implicaciones de ser considerado un ente o institución descentralizada frente a la toma de decisiones operativas, funcionales y misionales, en especial frente a la adscripción a otras entidades del Estado para el mantenimiento propio de la homogeneidad de las políticas públicas que fueren establecidas.

Para instituciones como la UAF (en otros países denominadas Unidades de Inteligencia Financiera o por sus siglas UIF), el ser un ente descentralizado ha de implicar algo más allá que contar con presupuesto propio y capacidad de actuar en justicia. Por la naturaleza tan particular de este tipo de institución, reglada también desde el ámbito internacional, ser un ente descentralizado debería suponer la concretización y la puesta en marcha, en todo momento y ante toda toma de decisión, de determinadas condiciones que representan pilares sin los cuales no pudiera existir, no sólo por la imposibilidad de la

toma de decisiones, sino también por representar condiciones requeridas para su creación y su funcionamiento continuo por las exigencias normativas.

Las exigencias normativas a las que se hace referencia (desde el plano nacional) tienen su fuente en distintas convenciones internacionales que, posteriormente, han sido desarrolladas de forma particular por organismos internacionales rectores en la materia, como el Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera (Grupo Egmont) y el Grupo de Acción Financiera (GAFI), por medio de diversos manuales, guías prácticas y recomendaciones (siendo la más renombrada en el ámbito financiero, las 40 Recomendaciones y sus Notas Interpretativas). A estos organismos se encuentran adscritos la mayoría de los países pues la adherencia a sus preceptos o a sus recomendaciones, son sinónimo de la voluntad de lograr y preservar la integridad de los sistemas financieros y la seguridad nacional.

Tales preceptos y recomendaciones son incorporadas en los países por medio de la adopción de sus legislaciones, tomando en consideración la propia idiosincrasia o sistema jurídico nacional, legislaciones que posteriormente son sometidas a revisiones por parte de estos organismos con la finalidad de verificar el funcionamiento del sistema de prevención del LA, del FT y de la PADM.

Verificar el funcionamiento del sistema va más allá de contar con legislaciones que regulen de manera especial un tema, o que incorporen de forma literal los preceptos, las recomendaciones o las buenas prácticas. Verificar el funcionamiento de un sistema, desde el punto de vista del GAFI, por ejemplo, es validar que el sistema sea eficiente y eficaz, que se pueda apreciar el cumplimiento normativo y la eficacia técnica del cumplimiento normativo (GAFI, 2012). Dicho de otro modo, es que exista el marco legal requerido (que dichas leyes respeten el ordenamiento internacional al cual el país

voluntariamente se adhirió), pero, igualmente, que el mismo se cumpla, se reúnan y se encuentren presentes las condiciones requeridas para el funcionamiento del sistema y lo dispuesto a nivel legal.

Se plantea la problemática que se quiere abordar: el análisis de las condiciones que deben conformar y caracterizar la independencia de la UAF para su funcionamiento operativo, lo que representa y significa contar con tales condiciones desde la perspectiva práctica, la interrelación de esta independencia con otras entidades del Estado distintas de la UAF y las recomendaciones puntuales que pueden ser implementadas tomando como referencia el marco jurídico legal vigente en la administración y para la gestión pública.

Contar con estas condiciones tiene un significado especial para la UAF que se desprende de la experiencia internacional. Contar con estas condiciones tiene una incidencia clara en la integridad del sistema financiero y, de forma particular, en la prevención del LA, del FT y de la PADM, pudiendo representar o no un atractivo para la inversión extranjera y nacional en el país o, por el contrario, para el establecimiento del crimen organizado y de las transacciones que de ello se deriven.

Implementar una UAF con independencia operativa va más allá de contar con una entidad con presupuesto propio, implica que queden reunidas todas y cada una de las características que se desprenden de dicho término, las cuales se plantean en este documento otorgando una calificación por clasificación o criterio (considerando la realidad y tendencia actual de la administración pública). Se pretende, como corolario del ejercicio anterior, proponer algunas recomendaciones prácticas y viables para afianzar y fortalecer la condición de independencia de la UAF de la República Dominicana.

1.2. Delimitación del Problema

La investigación fue realizada en el Distrito Nacional, República Dominicana, durante los meses de enero a diciembre de 2022. En esta investigación se toma como punto central de análisis a la UAF de la República Dominicana, un ente especializado que presta sus servicios a las distintas autoridades competentes del país, como el Ministerio Público, desde su sede en la capital de la República Dominicana.

1.3. Objetivos de la Investigación

1.3.1 Objetivo General

Analizar las características que conforman la independencia operativa de la UAF para presentar su nivel de cumplimiento en la República Dominicana y explicar un plan de gestión de una unidad funcional de análisis financiero, durante el período 2022.

1.3.2 Objetivos Específicos

Enunciar las características que conforman la independencia operativa de la UAF.

Exponer la forma en la que se relaciona la independencia operativa con las relaciones interinstitucionales e internacionales de la UAF.

Explicar un plan de gestión de una unidad funcional de inteligencia financiera.

Parte 2. Marco Teórico

Capítulo 2. La Unidad de Análisis Financiero

2.1. Fundamento Constitucional y Base Legal

El artículo 260 de la Constitución de la República Dominicana establece la seguridad nacional del país como uno de sus objetivos. Desglosa este objetivo fijando como prioridad el combate a las actividades criminales que pongan en perjuicio y menoscaben los intereses nacionales y de sus habitantes. Dentro de esta prioridad se incluye, conforme el precitado artículo 260 de la Constitución, el combate a las actividades criminales transaccionales que pongan en peligro los intereses del país.

Es en este marco constitucional que surgen y se crean distintas instituciones y órganos en el Estado dominicano, dentro de las cuales se encuentra la UAF. La UAF tiene su origen dentro del ámbito de la seguridad y preservación de la integridad nacional (en particular, del sistema financiero nacional), por medio del fortalecimiento del sistema de prevención del LA, infracciones precedentes al LA, el FT y la PADM.

En un origen, la UAF fue creada en el año dos mil dos (2002) por la derogada Ley Núm. 72-02 sobre Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Controladas, ley que regulaba la prevención desde el punto de vista estricto y exclusivo del tráfico de drogas y sustancias controladas, dejando fuera de su alcance lo que hoy se comprende como infracciones precedentes al LA (descritas en la Ley Núm. 155-17), el FT y la PADM.

Para el año dos mil cinco (2005), la institución desempeñaba sus funciones mediante la Resolución Núm. 02-05, según Acta de la Primera Reunión del Comité Nacional Contra el Lavado de Activos (CONCLA), celebrada en fecha veinticinco (25)

del mes de mayo del año dos mil veinticinco (2005), en la cual se formalizó protocolarmente el referido Comité, rectificando las atribuciones que le habían sido conferidas en el capítulo V de la Ley Núm. 72-02. Hasta dicha fecha, la UAF funcionaba estructuralmente como una dirección dentro del organigrama de la Superintendencia de Bancos (SB) de la República Dominicana.

Para el año 2017, fue aprobada la Ley Núm. 155-17 contra el LA y el FT, que en sus artículos 91 y siguientes fija las pautas de la UAF de la forma en la que hoy se encuentra configurada. Es en este contexto, que la UAF deja de ser una dirección dentro del organigrama de la SB y pasa a formalizarse como un ente con personalidad jurídica propia e independiente de la estructura de otra institución o ente gubernamental.

Actualmente, la UAF es una entidad autónoma y descentralizada del Estado, provista de personalidad jurídica de derecho público, con presupuesto propio, adscrita al Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, cuyo cometido consiste en coordinar a nivel nacional e internacional el sistema de prevención del LA, infracciones precedentes al LA, el FT y la PADM. De conformidad con el artículo 91 de la Ley Núm. 155-17, la UAF ejerce la secretaría del Comité Nacional Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONCLAFIT), anteriormente el CONCLA. La Ley Núm. 155-17 y sus reglamentos de aplicación, son los que actualmente rigen y regulan la prevención del LA, del FT y de la PADM en la República Dominicana, y la UAF como ente administrativo del Estado con competencia especializada.

2.2. Breve Reseña Histórica Internacional

De conformidad con el artículo 91, Numeral 10, de la Ley Núm. 155-17, dentro de las funciones de la UAF está representar al país en los diferentes foros y organismos,

tanto nacionales como internacionales, que se realicen en materia de prevención del LA/FT/PADM, para dar seguimiento a las iniciativas internacionales. Se trata de un órgano especializado y de naturaleza única en la prevención de los delitos de LA/FT/PADM, cuya función abarca el ámbito nacional e internacional.

Desde el punto de vista histórico, el nacimiento de las unidades de inteligencia financiera data de inicio de los años noventa, con el objetivo central que perdura hasta la fecha: contar un ente o agencia con las competencias legales para recibir, analizar y diseminar información financiera sensitiva para la lucha contra el LA/FT/PADM.

Con los atentados del 11 de septiembre de 2001, este tipo de ente o agencia obtuvo preponderancia y se aprovechó, desde los escenarios internacionales, para incluir el seguimiento del FT como parte del objetivo misional de las UAF. Producto de estos atentados, se realizaron las últimas revisiones a las 40 Recomendaciones del GAFI a fin de incluir dentro de sus previsiones los delitos asociados al FT (GAFI, 2012).

Como el Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica (GAFILAT) lo ha expresado, la incesante expansión que las organizaciones criminales experimentaron hacia fines del siglo pasado, motivó el despliegue de múltiples instrumentos internacionales orientados a fijar criterios globales para la prevención y lucha contra el LA, propiciándose de esa manera un proceso de relativa homogenización en su regulación por parte de una significativa cantidad de países (GAFI, 2012).

Las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, se considera el punto de partida de esta modalidad de combate contra el LA, a la que fueron adoptándose diferentes instrumentos internacionales que venían abarcando de una manera más general

el fenómeno del delito. A esta convención se le conoce comúnmente como la Convención de Viena de 1988.

Posteriormente, y frente a la especialización del delito de FT, nace el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución A/RES/54/109 de 9 de diciembre de 1999 y abierta a la firma el 10 de enero de 2000. Conforme este documento los Estados partes se comprometen a cooperar en los delitos asociados al FT, adoptando medidas prácticas e incorporando la materia en sus legislaciones nacionales. En el caso de la República Dominicana, la Ley 72-02 hacia frente de forma exclusiva al LA no previendo la figura del FT que, aún a la fecha, es un delito incipiente en la República Dominicana. En este contexto, este Convenio articula las bases para que se incorporen en las legislaciones nacionales de los países miembros la obligación a las instituciones financieras de reportar con prontitud a las autoridades competentes toda transacción compleja, de magnitud inusual y todas las pautas inusuales de transacciones que no tengan una finalidad económica u obviamente lícita, contemplando la eximente de responsabilidad penal o civil a quienes reporten, si reportan sus sospechas de buena fe.

Con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada mediante Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000, en Palermo, Italia, se da paso a combatir el crimen organizado con carácter internacional. En su Artículo 7, párrafo 1 (a), se prescribe que los Estados se comprometen a establecer un régimen interno que regule la materia y a incluir la supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias. Por medio de esta Convención se fija el precedente de colaborar, cuando proceda, con otros órganos situados dentro de su jurisdicción que sean particularmente susceptibles de utilizarse para

el blanqueo de dinero o LA a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero, y la obligación de garantizar que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, las autoridades judiciales), sean capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno. A dichos fines, este documento prevé la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero. Ya desde esta fecha, y en el marco de los delitos transnacionales, se contemplaba la necesidad de contar con una UAF con competencia especializada que sirviera de centro de recepción y tramitación de información.

Para el año 1989 se funda el GAFI, ente intergubernamental que emite las 40 Recomendaciones cuya primera versión data del 1990. Estas recomendaciones tienen por objetivo establecer un plan de acción para el combate al LA, el FT y la PADM que, por vía de consecuencia, logre homogeneizar los sistemas de prevención de LA, FT, PADM, facilitando su lucha. Sus objetivos son cumplidos por medio de las evaluaciones mutuas, las capacitaciones y las asistencia técnicas. Su marco de acción fue ampliado en varias ocasiones, siendo la mayormente conocida la producida luego de los atentados al 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos (FATF, 2012).

De su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA-CICAD), repara en la necesidad de montar un régimen preventivo del LA. Así, en el artículo 13 de su Reglamento se reclama la creación de una unidad de inteligencia financiera para la recopilación, análisis y el intercambio de información sobre la materia.

Las promulgaciones de las convenciones antes citadas brindan un marco internacional que sirve de referente en la materia y de compromiso para los Estados partes, tanto respecto de la necesidad de contar con una UAF, como de la necesidad de contar con legislación especializada que luche contra estos delitos y los regule, así como que establezca las características del sistema a nivel nacional basado en la independencia operativa.

Estas guías y documentaciones producidos por los organismos especializados en torno a la materia, son incorporadas en las diversas legislaciones nacionales de los países miembros, pasando de ser un derecho blando o soft law a la gestación de un derecho puro local que armoniza, hasta lo permitido por cada nación, el derecho aplicable en la prevención de LA, FT y PADM.

Todos estos organismos internacionales y sus convenciones de orden especializado, han sentado las bases para las regulaciones del mundo, dentro de las que se encuentra la República Dominicana como país miembro de tales organismos y suscriptor de dichos tratados y convenciones. Sus compromisos han sido incorporados en la legislación especializada (Ley Núm. 155-17) tomando en consideración los matices propios de cada sistema jurídico. Empero, algunas disposiciones y recomendaciones deberán ser perfeccionadas y formalizadas en su adaptación a nivel práctico a fin de lograr el funcionamiento del sistema (para lo cual, previamente, debería existir entendimiento de su alcance y comprensión de su relevancia).

2.3. Funciones Especializadas de la UAF

Las funciones de la UAF son listadas de forma taxativa en la Ley Núm. 155-17, la cual incorpora las disposiciones contenidas en el estándar internacional haciéndolas parte

del ordenamiento jurídico nacional. Dentro de estas funciones se encuentra la de ser el órgano receptor de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) y de los Reportes de Transacciones en Efectivo (RTE), como médula central de recepción de esta información de parte del sector privado (UAF, 2020), analizar las informaciones recibidas y luego comunicar o diseminar las mismas a las órganos o autoridades competentes conforme fuere necesario. Igualmente, dentro del catálogo de sus funciones (Anexo 3) se encuentran dos que forman la medula espinal de una UAF, la primera de índole operativo y la segunda de carácter estratégico. Las funciones serían resumidas de la siguiente forma:



Elaboración: propia.

Así, dentro de sus funciones misionales se encuentran identificar tendencias, patrones, tipologías relacionados a los delitos de LA, FT y PADM, utilizar la información financiera a su disposición para identificar blancos específicos y comunicar los mismos a las autoridades competentes definidas en la ley, garantizar la seguridad y manejo confidencial de la información, así como representar al país en los distintos foros y organismos internacionales que tengan competencia en materia de LA, FT y PADM a fin de dar seguimiento a las iniciativas internacionales (artículo 91 de la Ley Núm. 155-17). Las funciones antes descritas, representan las atribuciones misionales y medulares de una

UAF, distribuidas en tres segmentos: el análisis estratégico, el análisis operativo y las actuaciones resultantes de las iniciativas y de los compromisos asumidos en los foros internacionales a fin de traducirlos al plano nacional.

La UAF desempeña funciones a nivel nacional pero también en el plano internacional, representando al país en los foros internacionales que regulan, estudian y adoptan recomendaciones asociadas a la PLAFT, siendo la UAF la entidad líder por oposición a la tradicional competencia que, en materia internacional, ostenta el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana (MIREX). Es decir, ante los organismos internacionales que estudian y sesionan sobre estos temas puntuales, la representación del país queda a cargo de la UAF de forma directa, sin pasar por el protocolo establecido por el MIREX y el mundo de las relaciones internacionales.

Por facultad normativa, la UAF es la conexión entre el sector privado y el Estado, siendo la única entidad con competencia legal de recibir información financiera sensitiva relacionada a los ROS y a los RTE que tienen lugar en el sistema financiero del país y en el no financiero enmarcado como sujetos obligados según lo dispuesto por la Ley Núm. 155-17. Es decir, una entidad financiera que tiene un regulador natural (por ejemplo, la SB, la SIMV, la DGII), solamente puede compartir la reportería concerniente a las transacciones en efectivo y a las operaciones sospechosas con la UAF y no así con su regulador natural (cualquier retroalimentación que fuere necesaria en este sentido, la imparte la misma UAF vía el regulador de que se trate, dado que la UAF no tiene facultad sancionadora).

Para un adecuado funcionamiento del sistema PLAFT, se precisa, como condición precedente, que la UAF pueda interactuar libremente con todos los actores y sectores asociados e identificados en las facultades y funciones propias de este tipo de entidad, es

decir: el sector privado (sujetos obligados y la sociedad en general, por ejemplo), el sector público (por medio de las autoridades competentes y entidades supervisoras de los sujetos obligados), organismos internacionales relacionados a la lucha contra el LA y el FT. Todos estos actores y sectores representan, por medio de su interacción, una de las funciones misionales de la UAF antes mencionadas.

Para una interacción funcional entre todas las partes interesadas y actores indicados, es necesaria la generación de confianza y la presencia de determinadas características de orden particular en la conformación de la UAF, características requeridas para lograr el objetivo último: la integridad de los sistemas financieros y la preservación de la seguridad nacional.

2.4. Diferentes tipos de Unidades de Análisis Financiero

Las recomendaciones internacionales no fijan una postura respecto de qué tipo de UAF debe adoptar un país, sino que, más bien, deja este aspecto a la soberana apreciación de cada una de las jurisdicciones. Las distintas jurisdicciones deberán decidir el tipo a adoptar de conformidad a lo que se corresponda y se ajuste a sus necesidades e idiosincrasia. Para ello, es preciso señalar las diferentes modalidades que existen a nivel global: administrativa, judicial, policial y mixta.

El modelo administrativo representa a las UAF ubicadas dentro de los organigramas o estructuras de los Ministerios de Finanzas, Ministerios de Hacienda o Bancos Centrales de los países y funcionan como intermediarios entre el sistema financiero, otros sujetos obligados y las autoridades de procuración de justicia. El tipo de UAF judicial, incorpora a la UAF dentro de las autoridades persecutorias competentes (fiscalías, ministerios públicos, etc.). En el modelo policial, la UAF se encuentra adherida

dentro de las policías con facultades de investigación. En el modelo mixto, se mezclan elementos de, por lo menos, dos modelos o tipos distintos de UAF (FMI, 2004).

No existe hasta el momento un modelo predilecto, sin embargo, el levantamiento de la región a nivel de los países de Latinoamérica miembros del GAFILAT (18 países en total), se evidencia el predominio de las UAF de carácter administrativas (caso de México, Ecuador, Costa Rica, por citar algunos).

En el caso de la República Dominicana, la UAF es de carácter administrativo, adscrita al Ministerio de Hacienda. De ahí se desprende que, en el país y por efecto propio de la selección del tipo administrativo como tipo de unidad, las informaciones recibidas y los informes de inteligencia producidos, no puedan ser concebidos como públicos ni incorporados en los procesos penales como evidencia o prueba (no siendo, entonces, documentos públicos, orales ni contradictorios con carácter probatorio). Los informes remitidos por la UAF a la autoridad competente de que se trate, sirven como ruta crítica para indicar el rastro del dinero o de los flujos económicos de una operación o transacción. De esta manera, las autoridades competentes pueden tener mayor claridad al momento de solicitar las autorizaciones judiciales que le permitan la obtención de la prueba siguiendo el debido proceso de ley.

Capítulo 3. La Independencia Operativa de la UAF y su Conexión con las Relaciones Interinstitucionales Nacionales e Internacionales

3.1. Aspectos Generales de la Independencia Operativa

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción adoptada el 31 de octubre de 2003, en sus Artículos 6 y 14, párrafo 1 (a), respectivamente, indica que los organismos anticorrupción deben contar de conformidad con los principios de su

ordenamiento jurídico, con la independencia necesaria para el desempeño de sus funciones de forma eficaz y sin ninguna influencia indebida. Dicha Convención continua reiterando que, a tales efectos, a estos organismos deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que fueren necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones (UNCAC, 2003).

Conforme el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE), la independencia es el ejercicio de la libertad y, para el caso de un ente perteneciente al Estado, del ejercicio de tal condición sin dependencia de otro. La RAE enmarca la independencia como la capacidad de un sujeto de derecho para fijar reglas de conducta para sí mismo y en sus relaciones con los demás dentro de los límites que señale el marco legislativo.

La independencia (que ha de ser operativa), tiene un alcance particular para una UAF, en adición al contexto propio que fija el derecho administrativo y la gestión pública. Es preciso comprender lo dispuesto por el estándar internacional sobre el tema, de forma muy particular lo dispuesto por el GAFI y el Grupo Egmont como organismos especializados y cuyas directrices comprometen, de forma directa o indirecta, a sus países miembros.

La Recomendación 29 del GAFI y sus notas interpretativas, fijan una postura sobre la independencia operativa de una UAF, concepto que sirve de base para la realización de las evaluaciones mutuas efectuadas entre pares (países miembros del organismo).

En el año 2012 se aprobaron los Estándares Internacionales revisados, es decir, las denominadas 40 Recomendaciones del GAFI, y en el año 2013 la Metodología para el evaluar el cumplimiento de las 40 Recomendaciones y la efectividad de los sistemas de

los países miembros respecto al combate contra el LA y contra el FT (GAFI, 2012).

Dentro de estas recomendaciones, la Recomendación 29 hace constar la necesidad de que las UAF cuenten con independencia operativa, es decir, con autoridad y capacidad para desempeñar sus roles y atribuciones con libertad, lo cual incluye la autonomía para analizar la información recibida, solicitar información adicional conforme lo estime pertinente para cada caso, y comunicar la información cuando lo considere oportuno.

Para el GAFI es parte del concepto de independencia que la UAF no se encuentre adscrita a una entidad con funciones similares, y que cuente con los recursos apropiados (financieros, humanos, técnicos) para su funcionamiento.

A través de los Informes de las Evaluaciones Mutuas (IEM) entre países miembros del GAFI y del GAFILAT, así como producto del estudio continuo del Grupo Egmont, se han identificado cuestiones de independencia operativa en los casos en las que las UAF se encuentran ubicadas dentro de la estructura ya existente de otro organismo, es decir, dentro de un Banco Central, de un ministerio o de una autoridad reguladora o supervisora. Los evaluadores han expresado preocupaciones en los casos en que la contratación, el despido o el reemplazo de personal requiere aprobación por parte de otro superior dentro del organismo, que la UAF no tiene plena autoridad para asignar su presupuesto y requiera la aprobación previa para mejorar su infraestructura (que incluye asegurar sus instalaciones o la contratación de personal), así como que la UAF no tenga capacidad para obtener los recursos necesarios para cumplir con su mandato de manera independiente, entre otras.

El GAFI hace hincapié en la efectividad de las medidas contra el LA y el FT (GAFI, 2012). En ese contexto, la independencia operativa constituye una condición no solo respecto del cumplimiento técnico, sino también para la efectividad de la UAF y el

sistema de PLAFT de un país. Se reconoce que la independencia operativa sirve como base para que la UAF pueda obtener la confianza del sector privado, las autoridades competentes y las unidades de inteligencia extranjeras. Esto faculta a la UAF a tomar decisiones independientes sobre aquello que será objeto de análisis; los casos a ser diseminados; y qué autoridad competente los recibirá. Esto también les permite a las UAF a tomar decisiones que respaldan sus necesidades operativas y su efectividad.

Si bien es cierto que resulta necesaria la voluntad política para el funcionamiento con independencia de una UAF (FMI, 2004), también lo es que su desempeño se deberá poder obtener haciendo uso de los recursos que fueren necesarios sin influencias o interferencias indebidas, bien sean éstas políticas, gubernamentales, sectoriales o industriales (sector privado).

La independencia es un concepto que va más allá de contar con presupuesto propio, implica la capacidad de toma de decisiones de forma libre y de aplicar los recursos (humanos, financieros, técnicos) sin restricciones impuestas por otros poderes del Estado (incluyendo el poder del Estado al cual se encuentre adscrita la entidad), procurando la salvaguarda de la información que esta recibe y transmite. Es decir, hablamos de no injerencia (no debe tener ningún tipo de injerencia política ni de un ente superior que pueda socavar o crear conflicto de interés para llevar a cabo las funciones mínimas que debe realizar).

El Grupo Egmont, como organismo mundial base para el intercambio seguro de información entre los países que conforman dicha red de unidades de inteligencia, ha puesto de manifiesto que para el mantenimiento de la integridad de los sistemas financieros, una UAF debe ser capaz de obtener y utilizar los recursos necesarios para desempeñar sus funciones, de manera individual o habitual, libre de influencia o

interferencia política, gubernamental o industrial indebida, que pudiera comprometer su independencia operativa (Ecofrel, 2021). Esto es lo que significa la influencia o interferencia indebida conforme el Grupo Egmont: que un ente de esta naturaleza se encuentre en la libertad plena de adoptar sus decisiones y llevarlas a cabo sin recibir instrucciones en contrario cuando, por los hechos analizados, ha llegado a sus conclusiones razonables. Es así como los conceptos de influencia o interferencia indebida están íntimamente relacionados a los conceptos de independencia y autonomía externados por el GAFI.

Pero, ¿por qué el Grupo Egmont hace referencia e insiste en esta necesidad, aún dentro de su declaración de objetivos? La respuesta viene dada en que cualquier influencia, del tipo que fuere, puede comprometer la capacidad de la UAF para determinar de manera objetiva en los casos que debe indagar, los informes de inteligencia que deberá producir, así como cuales descartar o no dar curso (o tratamiento adecuado), afectando de ese modo su eficacia y eficiencia, así como el rol preponderante en la prevención del LA, del FT y de la PADM, prevención necesaria para garantizar la integridad de los sistemas financieros (Pérez, 2020). También afecta, por el efecto de riesgo de contagio, la obligación de confidencialidad de las informaciones que hayan sido obtenidas por parte de otra unidad de inteligencia o de análisis financiero, impactando así el riesgo reputacional por afectar la seguridad de las unidades involucradas y del Grupo Egmont como fuente de la red segura.

Que un país sea calificado con influencia o interferencia indebida, significa que la UAF no se encuentra en condiciones para el desempeño de sus funciones en la forma establecida en el marco legal y consensuada en el ámbito internacional. Se traduce en que el crimen organizado cuenta con un espacio para su desarrollo sin trabas ni restricciones,

afectando la economía local y la vida de los habitantes de una sociedad (con un mal uso o desvío de los recursos que representan una merma sobre su calidad de vida en aspectos de prioridad como la educación, la salud, la vivienda digna, todos temas incorporados en los objetivos de desarrollo sostenibles, mejor conocidos como los ODS).

La cualidad de independencia va más allá de un requisito de formación para ingreso en organismos internacionales como el Grupo Egmont. Es un medio para lograr el fin, es una garantía de la eficacia y de la eficiencia del sistema que impacta la calificación del país en las evaluaciones de estos organismos internacionales, lo cual incide en la percepción de los inversionistas y en el estudio realizado antes de formalizar las inversiones en un país específico. Un país potable en esta materia es un país atractivo para la inversión extranjera, por el contrario, un país que se percibe como no apto o incapaz de hacer frente con los instrumentos legales apropiados, es un país donde la inversión se negará a materializarse.

A nivel práctico, se presenta la pregunta de si puede o no ser real y absoluta la independencia de una UAF cuando la misma depende de forma directa, en su establecimiento y vigencia, de un brazo ejecutor del gobierno. Las máximas autoridades ejecutivas (MAE) son designadas por vía de decreto del Poder Ejecutivo, previa terna presentada por el CONCLAFIT, y, en el mismo tenor, estas entidades, a nivel regional, son creadas mediante leyes (sin rango constitucional) y siempre dependen del Gobierno de turno para fines de presupuesto y su ejecución, así como la asignación de los recursos adecuados para su correcto funcionamiento.

Existen quienes sostienen que, mientras el Poder Ejecutivo de los países designen a los representantes y MAE de las UAF, la independencia operativa puede verse comprometida (Coelho, 2011). Pese a esta forma de designación, dado que se trata de

presentación de ternas y el carácter técnico que, como requisito previo, ha de tener la MAE, es posible sostener que dichas funciones pueden ser desempeñadas con independencia y sin injerencia, máxime cuando dichas posiciones pueden comprometer la responsabilidad personal de quien ejerza las funciones (artículo 97, Ley Núm. 155-17).

Por otro lado, y en adición a lo expresado por los estudios citados en este documento, existe un riesgo que traspasa las fronteras y que no queda expresamente contemplado en los ya referenciados. Puede darse y presentarse, dentro del accionar operativo de entes como éstos, el reto de la intervención o la influencia (también indebida) de parte de organismos internacionales y/o gobiernos extranjeros con influencias considerables en el mundo o posición dominante sobre otros países. Se precisa de la inclusión de esta categoría en el análisis de la influencia indebida y de los límites a la cooperación internacional. Ante cada escenario cabría preguntarse cuándo la situación específica equivale a brindar apoyo en el marco de la cooperación internacional (necesaria para el cumplimiento de los objetivos), y cuándo se sobrepasa dicha línea aduciendo tal cooperación pero bajo el manto de los intereses propios y particulares a un gobierno puntual (y no únicamente respecto del nacional).

La revisión de estos aspectos de parte de cada ente, en este caso de la UAF, de forma constante y continua (y fuera del mecanismo de las Evaluaciones Mutuas establecido por el GAFI), puede ser de mucha utilidad. Establecer mecanismos de aplicación continua como el de la autoevaluación de la independencia operativa que, desde la perspectiva de la administración, puede llevar al establecimiento de indicadores particulares para este ente con, inclusive, incentivos propios respecto a su cumplimiento. Esto puede llevar a la adopción de medidas razonables y oportunas en caso de su incumplimiento, sin esperar la realización de revisiones internacionales.

La influencia o interferencia indebida afectan las simientes sobre las que se centra la UAF teniendo consecuencias palpables y de impacto, tales como, por mencionar algunas: incremento de la delincuencia y del crimen organizado (como la corrupción administrativa, por ejemplo), mal uso de los recursos o fondos del Estado, afectación de la inversión extranjera, afectación del crecimiento de los sectores menos favorecidos impactando en la competencia leal y efectiva, instituciones financieras y no financieras (sujetos obligados) débiles, economía y sector privado comprometidos (que pueden resultar cómplices en la corrupción administrativa y la comisión de infracciones precedentes al LA), entre otros.

Mantener la UAF bajo las condiciones preestablecidas por el Grupo Egmont envía a nivel nacional e internacional el mensaje de que tales infracciones serán prevenidas, y en caso de imposibilidad en su prevención, que se cuentan con las herramientas para su detección, persecución y sanción.

3.2. La Independencia, la Autonomía y la Descentralización

La autonomía y la independencia, desde la perspectiva de la administración y la gestión pública, está intrínsecamente relacionada con la forma de distribución de competencias que la regulación dispone respecto de ciertas entidades del Estado: la descentralización. En sentido general, se trata de instituciones en las que se delegan funciones y autoridad para regir las materias de su competencia y decidir sobre los asuntos que les son inherentes.

La independencia y la autonomía supone un margen limitado de libertad que, en la independencia, en cambio, es absoluto. En este sentido, independencia y autonomía son palabras que, en determinadas ocasiones, pueden usarse como sinónimos,

aunque no en todas las situaciones, por cuestiones de precisión o rigurosidad, lo sean. (Coelho, 2011)

Otros autores han afirmado que la independencia está relacionada a la forma de hacer las cosas y de tomar decisiones sin la necesidad de contar con el permiso o la dependencia de los demás y, de su parte, la autonomía no es más que la “capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones ... de acuerdo con las normas y preferencias propias, así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria.” (Fedades, 2022).

Implica lo anterior que la independencia se relaciona con el grado de libertad amplio en la actuación, sin limitaciones ni restricciones, sin injerencias ni interferencias, pero siempre dentro del ejercicio de las competencias asignadas en las normativas aplicables. Entonces, el ejercicio de esta facultad implica, por un lado, la responsabilidad, y, por otro lado, el cumplimiento de la legislación, las normas y los criterios previamente establecidos.

La UAF debe contar con independencia de actuación y operativa en el ejercicio de sus funciones y como parte de sus facultades legales (Egmont, 2018), pudiendo determinar cómo actuar, qué investigaciones dar curso, cuáles investigaciones no cursar y la forma de adopción de las decisiones (siempre bajo la observancia del marco legal, permeado del debido proceso).

Sin embargo, y no obstante la independencia y como precepto constitucionalmente establecido, la UAF está sujeta, como cualquier otra entidad del Estado, a la rendición de cuentas propia de aquellos que administran fondos de terceros (como el presupuesto), está sujeta a disposiciones de transparencia y ética dentro de la administración pública y a la autonomía misma que, en este particular, está relacionada directamente con el

cumplimiento de ciertas normativas locales que se extrapolan del ámbito internacional. Contar con independencia operativa en el desempeño de las funciones nunca deberá entenderse como equivalente a abstenerse de rendir cuentas o falta (o ausencia) de transparencia en el ejercicio de las funciones.

Así, conforme el artículo 4 de la Ley 41-08, la Administración Pública Descentralizada son “Entidades dotadas de autonomía administrativa y financiera, con personalidad jurídica diferente a la del Estado, entidades adscritas a la Secretaría de Estado afín con sus cometidos institucionales, y el titular de la cartera ejerce sobre las mismas una tutela administrativa y un poder de supervigilancia”. De su parte, la tutela administrativa queda definida como el “Conjunto de facultades de control y supervigilancia otorgadas a las Secretarías de Estado para velar por la orientación, eficacia, eficiencia y legalidad de la gestión de las entidades descentralizadas, cuyos objetivos programáticos les son afines”. Dicho de otro modo, el encontrarse adscrita como entidad a un ministerio, no significa la subordinación directa en las funciones, sino un poder de tutela y vigilancia no asociado a la operativa y funcionalidad de la UAF que, por demás, recibe información confidencial, restringida y sensitiva de parte de las entidades financieras y las no financieras sujetas al cumplimiento de la Ley Núm. 155-17.

La Ley Orgánica de Administración Pública Núm. 247-12, del 9 de agosto de 2012 (Ley Núm. 247-12), en su artículo 6, brinda una definición de ente técnico. Esta definición permite vislumbrar las características de independencia de acción de un ente público (tal como es clasificada la UAF mediante la ley especial que la crea, la antes referida Ley Núm. 155-17).

En tal sentido, la Ley Num. 247-12, dispone que son entes públicos: “el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y

descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas.” Más aún, es en base a dicha ley, en su artículo 39, que se establece que la descentralización administrativa, como una forma de organización del Estado, “conlleva la transferencia de competencias o funciones administrativa públicas a personas jurídicas públicas diferentes del Estado para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad”, pudiendo ser ésta territorial o funcional (como el caso de la UAF).

Notése que al descentralización contemplada en la citada ley, hace referencia a la transferencia de funciones o competencias a favor de personas jurídicas diferentes del Estado, no quedando incluida la transferencia a entes públicos propios del Estado en función de la especialización de las tareas a ejecutar, o al menos no queda del todo esclarecido.

Sin embargo, el artículo 41 de la Ley Núm. 247-12, refiriéndose a los distintos tipos de descentralización, prescribe que la funcional implica la transferencia de competencias a personas jurídicas de derecho público, con base en las competencias o facultades específicamente otorgadas por las leyes que crean dichas personas. Esta ley del 2012 siembra las simientes de la independencia operativa establecida por los organismos internacionales respecto a las UAF en el entorno particular de la prevención del LA, FT y PADM.

Fuera de lo anterior, no queda expresamente definido (y desde un punto de vista práctico), cuáles son las líneas divisoras entre las facultades de control, de tutela y de supervigilancia frente al ejercicio de la independencia que asiste a un ente técnico descentralizado, precisado desde el ámbito internacional. Podemos citar como ejemplo la necesidad actual de contar con visto bueno previo (o no objeción) frente a la contratación

de personal (su promoción y su devinculación), y la ausencia de una carrera administrativa especial para entidades que precisan conocimiento técnico especializado (como veremos más adelante en la sección de propuestas). Estas situaciones de hecho, afectan la independencia operativa en el sentido estricto estipulado por uno de los organismos internacionales (Egmont, 2018).

Si bien una de las consecuencias de la descentralización a entes públicos técnicos es la procura de la eficacia en la toma de decisiones, también lo es que las mismas sean adoptadas de forma técnica, independiente (y políticamente independiente), especializada y con un margen de autonomía respecto del poder ejecutivo, evitando una concentración extrema de poder (Rivero, 2021).

Se destaca que, en la presente materia, no es posible hacer referencia a la descentralización y los principios de derecho administrativo que ésta supone, como la subsidiariedad en la adopción de decisiones asociada a la proximidad territorial (Rivero, 2021), en el sentido de otros entes de derecho público. Se está aquí ante la presencia de un ente con una función muy especializada, que precisa de conocimientos técnicos especiales para el desarrollo de su misión y de sus objetivos.

Se está en presencia de un ente que, por su naturaleza, cuenta con autonomía administrativa en la asignación de sus funciones, y precisa que sea independiente y único en su especie por país. En el marco de las 40 Recomendaciones del GAFI, debe existir una única entidad pública nacional con funciones propias de una UAF por país. Se está en presencia de un ente que, además de técnico, es descentralizado pero cuya descentralización no se encuentra definida ni delimitada en los aspectos administrativos actuales de la función pública y su gestión. Impera aclaraciones legislativas, regulatorias o sectoriales en la materia.

La descentralización, la independencia operativa y la autonomía, desempeñan un rol distintivo, individualizado y que, al mismo tiempo, se entrelaza para formar un conjunto (creado a partir de sus partes, de sus aspectos individuales). La autonomía y la independencia operativa, entendidas y empleadas, son posibles en el marco de una descentralización que se encuentre definida desde el marco legal hasta llegar a su ejecución en la práctica (sin elementos dubitativos).

De su parte, nuestra jurisprudencia (Anexo 1), por medio de las decisiones emanadas del Tribunal Constitucional (TC), se ha pronunciado sobre el tema y ha realizado precisiones sobre el significado de la descentralización. En estas decisiones se observa como, desde la jurisprudencia, se ha establecido la necesidad de contar con estos entes descentralizados (para el ejercicio de sus competencias propias y en base al interés colectivo), y que las mismas han de contar con personalidad jurídica propia, patrimonio propio, independencia financiera y técnica, régimen jurídico propio (que establezca sus facultades, funciones y atribuciones).

La jurisprudencia ha dictaminado que la supervisión de la entidad a la cual se encuentren adscritas ha de ser interpretada bajo el interés de evitar la incoherencia en la aplicación de las políticas públicas mas no asociadas a una subordinación jerárquica, en especial en lo que concierna al desempeño de sus roles y sus atribuciones (conforme las competencias legalmente establecidas). De ahí que, a título de ilustración, no sería posible admitir la competencia de un Ministerio de Hacienda, por ejemplo, para resolver recursos jerárquicos de actos administrativos adoptadas por la UAF. Se trata de una independencia y autonomía que permite el desempeño de las funciones que le son atribuidas por ley que, en este caso, se trata de materia técnica y especializada. Se trata de una transferencia de competencias a favor del ente.

No basta con tener asignación de un presupuesto propio o autonomía presupuestaria, para enmarcar a un ente como autónomo y con independencia; es necesaria la reunión de todos y cada uno de los elementos para admitir que un ente cuenta con independencia operativa y autonomía (tanto funcional, como administrativa, como presupuestaria).

Se hace referencia de forma puntual a esta particularidad de entidad descentralizada del Estado pues, es precisamente en virtud de esta característica, que la independencia y la autonomía de la UAF puede ser implementada y ejercida con éxito, pudiendo desarrollar sus funciones con las prerrogativas propias que le atribuye la ley en virtud de la cual se crea una entidad, en el caso de la especie, la Ley Núm. 155-17.

Las características incluyen, pero no se limitan a, los requisitos específicos delineados en los estándares del GAFI. También, como lo ha establecido el Grupo Egmont (Egmont, 2018), la referencia a la independencia y a la autonomía de una unidad de análisis o de inteligencia financiera, implica su capacidad de actuar de forma independiente del sector privado (y no solamente de otra entidad del Estado).

Conforme distintas fuentes abiertas de información, se ha establecido que las UAF deben tener la autoridad y la capacidad suficientes para llevar a cabo sus funciones de manera independiente (El Economista, 2020). En esa independencia se incluye, además, la decisión autónoma de analizar, solicitar y/o diseminar información específica.

También ha de enmarcarse la independencia, la autonomía y la descentralización en el marco de la rendición adecuada y oportuna de cuentas de la entidad frente a su propia actuación, y de la responsabilidad sobre las decisiones adoptadas en el marco de sus atribuciones y facultades legales. Preceptos éstos constitucionales. Así, ha sido indicado que las

características de una UIF autónoma e independiente en términos operativos pueden agruparse en seis categorías concernientes a la gobernanza y a la estructura organizativa de la unidad, el presupuesto y los recursos, la designación y destitución de altos directivos y personal, la protección de información e intercambio de información, así como características vinculadas a la rendición de cuentas, la integridad, la transparencia y el liderazgo (Sol, 2022).

A lo anterior se adiciona que no es suficiente con una rendición de cuentas con términos confusos, sino con una que pueda ser entendida por cualquier ciudadano, donde la gestión pueda ser medida y medible (comprendiendo siempre que existen informaciones de la UAF que, por su naturaleza misma, deben mantenerse bajo el manto de la confidencialidad).

3.3. La Independencia Operativa y su interrelación con otros organismos del Estado y las Relaciones Internacionales

Dentro de las autoridades competentes con las cuales la UAF mantiene relación interinstitucional se encuentran la Dirección Nacional de Drogas (DNCD), Superintendencia de Bancos (SB), Superintendencia del Mercado de Valores (SIMV), Dirección General de Impuestos Internos (DGII), Dirección General de Aduanas (DGA), el Ministerio Público, incluyendo sus respectivas dependencias conforme sus competencias: Procuraduría especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), Procuraduría especializada de Antilavado de Activos, Procuraduría Especializada de Control y Tráfico de Armas, Procuraduría Especializada de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Procuraduría Especializada de Defensa

del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, entre otras encargadas de perseguir las infracciones precedentes al LA (artículo 2, Ley Núm. 155-17).

A estas autoridades, la UAF le sirve de apoyo y soporte para la realización de investigaciones que se encuentren enmarcadas, de forma exclusiva, en su base legal y en el campo de la competencia de la UAF (es decir, la prevención del LA, FT, PADM y las infracciones precedentes al LA). Lo anterior tiene sus limitaciones: quedan fuera de la competencia legal de la UAF cualquier solicitud de autoridad que se encuentre relacionada a infracciones o delitos que no sean las expresamente contempladas dentro de la Ley Núm. 155-17, que persiguen fines estrictamente asociados al LA, el FT y la PADM (excluyendo, por ejemplo, los fines políticos).

En el caso de la República Dominicana, la UAF es un ente con una adscripción al Ministerio de Hacienda. La relación de la UAF con dicho Ministerio, en tanto que adscripción y la UAF es descentralizada, no implica una subordinación jerárquica de las funciones ni el imperativo de la UAF de reportar e informar sus actividades a dicho ministerio, actividades que están revestidas de la condición de confidencialidad para la preservación de la integridad del sistema.

Se evidencia así la diferencia de funciones de la UAF respecto al ente al cual se encuentra adscrita, bajo el sustento de las recomendaciones y estándares mínimos internacionales que deben cumplirse, así como separación de las funciones centrales de la UAF, diferentes a las del Ministerio de Hacienda. El rol del Ministerio de Hacienda está asociado al ejercicio de la presidencia del CONCLAFIT, el cual es ejercido por el ministro de Hacienda (Ley Núm. 155-17), y a la supervisión del cumplimiento de las políticas públicas generales con la finalidad de que exista coherencia estatal.

La UAF ha de contar con los recursos técnicos, humanos y financieros que puedan garantizar su autonomía e independencia y que le permitan cumplir con su mandato de manera efectiva (Gafilat, 2012). De aquí la interrelación de la UAF con organismos rectores dentro del tren gubernamental. Por citar dos ejemplos, con el Ministerio de Administración Pública (MAP) como órgano rector del empleo público (Ley 41-08); la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (DGCP), como órgano rector de tal ámbito.

Esta relación de la UAF con el MAP es una de las que se presenta con mayores riesgos en cuanto a la independencia operativa en la toma de decisiones. La independencia ha de incluir la capacidad de reclutar y administrar a su personal de manera independiente, la posibilidad de seleccionar de forma autónoma su personal y de promover que el mismo cuando se encuentre fundamentado, y, en ese mismo tenor, poder contar con un sistema de carrera profesional y crecimiento que le permita el desarrollo idóneo de sus funciones (caracterizadas por un tecnicismo o especialidad técnica que no existe fuera de dicho ente). A la fecha, todas estas actuaciones implican la no objeción previa del órgano rector, no distinguiéndose cuando se trata de no objeción o de una autorización o aprobación en sentido estricto.

De igual modo, la problemática se centra en cómo se aplica esta independencia a nivel práctico y en la vida operativa del ente, cuando estas decisiones están supeditadas a aprobaciones previas. Se presenta la cuestión de dónde termina la razonabilidad de la adscripción y comienza la independencia con la que ha de contar el ente, cómo se marca esta línea divisora.

De forma similar, a fin de dar cumplimiento a la legislación administrativa que establece el sistema de carreras (las carreras administrativas), no hay una concepción de

ésta que sea de carácter especial o que permita al postulante adquirir conocimientos o demostrar los mismos para posiciones o cargos dentro de la UAF, entidad que implica tener conocimientos distintos y adicionales a los mínimos requeridos dentro de la función pública en general (por citar algún ejemplo, algunas posiciones ameritan conocimientos avanzados en economía y finanzas, saber leer estados financieros de sociedades y empresas, conocimiento del derecho económico penal, criminología, delitos económicos, entre otros).

Así ha sido previsto por los organismos internacionales: la independencia incluye la capacidad de contratación de su personal basado en la técnica, capacidad y condiciones particulares para el desempeño adecuado del rol correspondiente dentro de la entidad; la capacidad de desvincular libremente cuando no se cumplan los requerimientos técnicos de contratación y se violenten los compromisos propios asociados a las funciones a ejecutar (Anexo 3). Las funciones asumidas por la UAF y sus colaboradores son muy particulares y no reproducen el modelo estandarizado de otras entidades del Estado, lo cual tiene un impacto directo en la operativa de la entidad, que va desde la contratación hasta la evaluación de los colaboradores y los indicadores establecidos.

La tutela de supervisión de un órgano del Estado rector, debe velar por un correcto y eficiente uso de la cosa pública (lo cual no representa, en sí mismo, interferencia alguna con el compromiso de independencia operativa y autonomía de una UAF), siempre que en ella no se base, necesariamente, la toma de la decisión.

Respecto a los organismos internacionales, si bien es cierto que el GAFI no fija la manera exacta en la que los países implementarán las recomendaciones, sí lo es el hecho de que la permanencia en este organismo (o cualquiera de sus grupos regionales como el GAFILAT, al cual pertenece la República Dominicana), queda impactado por el

cumplimiento de las 40 Recomendaciones que representan estándares (soft law o derecho suave), pero que tienen la vocación a convertirse en legislaciones especiales (derecho duro). Las consecuencias negativas que implicaría su incumplimiento podrían estar representadas en la inclusión en las listas negras o grises y el efecto de esto en la calificación de riesgo de los países, lo cual afecta, inclusive, la capacidad de endeudamiento.

Los países deben asegurar que las UAF tomen en cuenta la Declaración de Objetivos del Grupo Egmont (Egmont, 2018), así como sus Principios para el Intercambio de Información entre las Unidades de Inteligencia Financiera para Casos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Estos documentos establecen una guía sobre el papel y las funciones de estos entes, y los mecanismos para el intercambio de información entre las UIF, documentos a los cuales se adhieren los países miembros una vez forman parte de dicho grupo. El incumplimiento de estas disposiciones podría implicar el inicio de investigaciones de parte del organismo internacional, el cual representa la red más grande de intercambio de información de este tipo de entidad (167 países del mundo a la fecha del presente estudio).

El ingreso al Grupo Egmont no es automático. La UIF debe solicitar la membresía del Grupo Egmont, organismo que decide la admisión o no luego de comprobar que dicho ente reúne las condiciones mínimas requeridas para su aceptación. Por igual, la permanencia en este organismo no es automática: el cumplimiento de su Carta Compromiso y la Declaración de Objetivos, así como de sus lineamientos bases, constituyen obligaciones de cumplimiento continuo para los países, que luego son monitoreadas por el organismo. Abstenerse de su cumplimiento pone en riesgo un sistema

nacional y un país que, por demás, pudiera ser clasificado como país de alto riesgo (conforme la nomenclatura propia empleada por el Grupo Egmont y el GAFI).

Esta autonomía e independencia también abarca la incidencia directa de organismos internacionales y transnacionales cuyo objetivo deberá ser el coadyudar en el mejoramiento de los sistemas, en perfeccionar la cooperación internacional (sirviendo de guía e ilustración las Recomendaciones del GAFI), mas no incidir en cómo deberá internamente ejecutar e implementar su plan de acción una UAF (debiendo también existir una línea divisora entre cooperación e incidencia en el plano internacional y transfronterizo).

Se debe considerar que, la falta de independencia, puede afectar la credibilidad que ostente la UAF frente al sector privado (corazón del sistema de prevención en tanto que reportantes y fuente primaria de contacto con los miembros de la sociedad: sus clientes y potenciales clientes), así como los homólogos internacionales y los organismos internacionales, lo cual afecta de forma considerable el intercambio de información entre entidades o instituciones pares en momentos donde los citados delitos cada vez más cobran fuerza transnacional e internacional, no conociendo en su forma de operar, las fronteras físicas.

3.4. Consecuencias de afectar la Independencia Operativa

Tomando en cuenta las características que conforman la independencia (Anexo 3), se presenta a seguidas una descripción de los factores que pueden representar la independencia operativa y las consecuencias de carecer de ésta como condición sin la cual no se vislumbra la existencia y razón de ser de una institución de esta naturaleza:

Generación de confianza de parte de todos los actores del sistema. La confianza puede ser vista desde varios puntos de vista: la confianza respecto al sector privado (sujetos obligados) que reportan a la UAF las diversas transacciones en efectivo (conforme los umbrales establecidos en la Ley Núm. 155-17) y las operaciones calificadas por éstos como sospechosas respecto a sus clientes y/o sus potenciales clientes (reportes que nutren el sistema de prevención y sirven de punto de partida a la gestión realizada por una UAF); la confianza respecto a las autoridades competentes que se nutren de las informaciones vertidas en los informes de inteligencia que produce una UAF para seguir el rastro del dinero que se encuentre afectado por los delitos tipificados como LA, FT, PADM y los delitos o infracciones precedentes al LA.

Se resalta que generar confianza en los actores nacionales permite, por efecto cascada, que el sector privado (esto es, los sujetos obligados al cumplimiento de las disposiciones de la Ley Núm. 155-17), tengan la confianza no únicamente de reportar (sabiendo el uso adecuado de las informaciones que reportan), sino, asimismo, de reportar más y con mejor calidad, lo que lleva a investigaciones más certeras, con mejores resultados y oportunas, produciendo un adecuado funcionamiento del sistema de PLAFT.

Generación de credibilidad de los actores nacionales como también de los internacionales (la cooperación internacional). Cada vez más se está frente a infracciones y delitos transnacionales, que superan las fronteras físicas y retan la forma tradicional de operar de las autoridades competentes nacionales. De ahí que, hoy en día, es muy usual que una tipología o un informe que se encuentre siendo objeto de análisis de parte de una UAF, precise de la cooperación internacional y a la inversa, que los homólogos internacionales precisen de cooperación de la UAF nacional para conducir adecuadamente sus investigaciones en sus respectivos países. Esto solamente es posible

si, de forma mutua, los países y sus respectivas UAF, sienten confianza y otorgan credibilidad a sus pares internacionales para el intercambio de información sensitiva y confidencial, el uso adecuado de la misma y la aplicación de los principios básicos rectores de tales entidades (como la independencia). A contrario, de no contar con esta característica, tal situación puede repercutir en un obstáculo al intercambio de información entre entidades homólogas y pares internacionales, permeando la efectividad del sistema de prevención.

Afectación de los resultados de las evaluaciones mutuas de los países en el marco de las 40 Recomendaciones del GAFILAT. Una de las herramientas en las que se basa el GAFI para el fortalecimiento de los sistemas, es la realización de las evaluaciones mutuas de los países. La independencia operativa, en tanto que fundamento de la Recomendación 29, es uno de los puntos que luego serían evaluados por los países pares miembros de la región, lo cual produce o no la confianza en los distintos países con incidencia en el clima de inversión generador de beneficios. Por efecto contrario, tener calificaciones bajas en un proceso de evaluaciones mutuas, que culmina con la preparación de un informe de evaluaciones mutuas de carácter público, podría tener como resultado que el país en cuestión sea señalado públicamente por el GAFI como una jurisdicción con deficiencias estratégicas (que son las comúnmente conocidas como listas grises o listas negras). Este proceso en específico, luego de agotadas todas las fases que implica, podría representar un daño considerable para la economía, la reputación de un país (riesgo reputacional) y puede afectar las inversiones extranjeras (como los casos más recientes de la región: República de Panamá, República de Paraguay y Nicaragua).

Exclusión de la UAF y, por consiguiente del país, como miembro del Grupo Egmont. Los países, a fin de formar parte y de mantenerse siendo miembros, deben

mantenerse vigilantes del cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos especificados en la Declaración o Carta de Compromiso inicial suscrita con dicho organismo (Egmont, 2018). Una de las condiciones precedentes y de cumplimiento continuo es la de contar con una UAF con independencia operativa y autonomía que garantice la ejecución de sus funciones sin injerencia indebida. El Grupo Egmont es un medio primario de intercambio de información entre las distintas UAF (por medio de su sitio o web segura de intercambio de información). Esta red pone en contacto a las UAF alrededor del mundo siempre que se encuentren adscritas al organismo, creando una red global entre ellas. El Grupo Egmont supervisa el cumplimiento de estas condiciones de parte de sus miembros como un medio para garantizar el uso adecuado de la información intercambiada (sensitiva y confidencial), lo que implica el fortalecimiento del objetivo común en la prevención del LA, FT y PADM, así como velar por el respeto y mantenimiento de la reputación del organismo internacional.

Facilitación para el establecimiento del crimen organizado. El solo hecho de que la UAF no cuente con independencia puede representar una ventaja a favor de aquellos que se nutren del crimen organizado y que realizan actividades en el marco del LA, el FT y la PADM. Esta situación tiene un impacto en las sociedades, tanto a nivel nacional como internacional. Un país con pocos o nulos controles de prevención y con una UAF que no cuente con el apoyo necesario por medio de todas las condiciones requeridas a nivel financiero, jurídico, operativo, humano, funcional, entre otras, es un país que se encontrará en la mira de quienes se dedican al desarrollo de actividades delictivas bajo la garantía de que sus operaciones podrían pasar por debajo del radar de las entidades encargadas de velar por el cumplimiento y la preservación de la seguridad nacional.

Una UAF fortalecida con las características propias de la independencia operativa, es una UAF que contará con la estructura y la robustez necesaria para su desenvolvimiento, lo cual redundará en la obtención de más y mejores resultados (dentro del marco de la objetividad), dando cumplimiento a la misión de la entidad.

Una UAF con independencia permite evitar que se susciten, desde el seno mismo la entidad, conflictos de intereses que puedan degenerar en la comisión de los ilícitos que la UAF, dentro de su misión, debería coadyudar a combatir (como la corrupción administrativa, los delitos e infracciones precedentes al LA, el LA, el FT, la PADM). Lo anterior posibilita que la UAF alcance un nivel adecuado de madurez, confianza y, muy especialmente, efectividad en el logro de sus objetivos.

Como lo ha esbozado el Grupo Egmont y por los principios básicos del Comité de Basilea (Basilea, 1997), tener independencia operativa no es una meta en sí mismo, sino un medio para alcanzar la efectividad en las funciones de la entidad y como garantía de que la misma no será manejada con influencia indebida. Todo esto tiene un impacto en la reputación de la UAF, y en la reputación, por consiguiente, del país y de la integridad de sus sistemas financieros.

Un sistema que funciona adecuadamente, a través de una UAF que reúna las condiciones requeridas para operar y funcionar, es un sistema que puede prevenir el crimen organizado o, por lo menos, detectarlo con la finalidad de investigar con el debido proceso de ley y sancionar. El efecto sancionador resultante puede tener un efecto disuasivo a la vez que educativo para el conglomerado social.

Sin dudas, la falta de conocimiento y educación sobre estos temas (tanto a lo interno de la UAF como frente a las demás entidades que conforman el tren gubernamental, las autoridades competentes y sus respectivos liderazgos, quienes, por la

naturaleza de sus funciones, cambian de tiempo en tiempo), ponen en perjuicio la independencia operativa y la autonomía que ha de regir el funcionamiento de estos entes técnicos.

Comprender la necesidad de abordar estos temas especializados dentro de la administración y la gestión pública, lleva a mejorar el sistema nacional, creando reglas especiales para casos especiales. También influye en el adecuado funcionamiento de la entidad, generando la confianza adecuada, tanto del sector privado que nutre a estas entidades con información financiera, como de las demás autoridades competentes que se encargan, en conjunto, de combatir, perseguir y sancionar estos delitos. Igualmente, favorece la confianza con los pares internacionales con quienes se intercambia información sensible en un mundo globalizado.

Se trata, pues, de una cuestión de confianza intrínsecamente relacionada al cumplimiento cabal de la misión y de los objetivos de la UAF. Como lo ha expresado Mariano Federici, en el ciclo de conferencias celebrado como presidente del Grupo Egmont, y quien fuera representante del Fondo Monetario Internacional (FMI) ante GAFILAT:

“Si se percibe que una UIF está siendo interferida de manera indebida en sus operaciones entonces se mina la confianza, cuando la confianza se pierde, se pierde el flujo de información y sin información la UIF pierde la materia prima que le permite llevar a cabo su tarea analítica y le permite hacer contribuciones eficaces a la justicia a la fiscalía para la investigación de delito, para la búsqueda de la verdad y la justicia.” (Federici, 2022)

Tener dentro del sistema de prevención una UAF enmarcada en la independencia (desde el punto de vista general de la administración pero también desde el concepto

internacional particular), es vital para el desempeño objetivo de sus funciones y el logro de sus objetivos.

Perservar la UAF y cumplir con la misión de la misma (UAF, 2020), va más allá del establecimiento de indicadores y del cumplimiento de los mismos. Cumplir con la misión y los objetivos de la UAF es trabajar por preservar la integridad del sistema financiero de la sociedad, velar por el uso adecuado de los fondos públicos y de los privados (y por el destino de los mismos para fines legales y no el financiamiento de actividades delictivas que distorsionan el mercado y la libre la competencia). Es velar porque la sociedad se enmarque dentro de la salvaguarda que brinda la legalidad. Cumplir con la misión y los objetivos de la UAF es manejar y gestionar un riesgo reputacional nacional y también internacional, con impacto en el crecimiento del país y de todas las naciones.

Capítulo 4. Plan de Gestión de una Unidad Funcional de Análisis Financiero

4.1. Aspectos Generales del Plan Sustentados en la Independencia Operativa

A fin de que la UAF cuente con independencia operativa en los aspectos indicados en las Tablas 3 y 4 de este estudio de investigación, se presenta un plan de gestión con aspectos funcionales y específicos.

Crear un régimen especial de función pública para entidades descentralizadas cuyo objeto, por su naturaleza, es de especial tratamiento, con recursos financieros, humanos y técnicos que garanticen su independencia en el desempeño de sus funciones de análisis y manejo de información y personal especializado.

Incorporar, a nivel de regulación, una concreta concepción de lo que debe entenderse por entidad descentralizada y las consecuencias de serlo, definiendo los límites

entre la adscripción y la independencia. Se considera aconsejable la delimitación de las implicaciones que tiene ser un ente o entidad descentralizada, las consecuencias y efectos puntuales y específicos, lo cual puede representar una luz considerando el impacto que estos temas representan para una entidad estatal tan sensitiva como la UAF de la República Dominicana.

Diseñar un plan de carreras administrativas especiales en el marco de la Ley 155-17. Este plan de carrera ha de contar con la participación y el accionar activo de la UAF como parte interesada (que, por demás, tiene los conocimientos técnicos especializados requeridos para definir las características de los perfiles). Este plan de carrera ha de fundarse en la creación de concursos especiales para posiciones de carrera en la UAF que estén diseñados tomando en consideración la especialización de la entidad y su quehacer como coordinador del sistema nacional de la prevención de los delitos antes mencionados.

Resulta necesario la creación de un plan de carrera propio que no emule los sistemas ya creados para entidades especializadas como la Policía Nacional o el Ministerio Público. Esto, dado que el diseño de un plan de carreras administrativas ha de tomar en consideración las funciones propias del ente, su marco normativo y, para el caso de la República Dominicana, el estándar internacional adoptado por medio de la participación en los foros internacionales, así como el compromiso internacional asumido desde la entrada del país en dichos organismos.

Sobre este punto, el artículo 4 de la Ley No. 41-08, define las Carreras Administrativas Especiales como el sistema de función pública profesional diseñados a partir del sistema de carrera administrativa general y de las características específicas de determinados ámbitos públicos, definición que se entiende se ajusta a las necesidades

puntuales objeto del estudio. Del mismo modo, se sugiere la modificación del sistema de promoción a personal de carrera y movilidad transversal de los mismos, enfocado en entidades técnicas especializadas.

Instituir, a través de otras entidades del Estado, un plan o programa educativo que permita incorporar a personal que ya se encuentre laborando en el Estado dominicano, así como incorporar a profesionales del sector privado que quieran sumarse al servicio público por medio de la UAF. Este plan puede plantearse o formularse a través de la creación de una certificación especial y una alianza del Estado con otras entidades (públicas y privadas) que permita la formulación de un plan de estudio, la obtención de la certificación y el mantenimiento de la misma (formación continua). A los fines, resulta recomendable la generación de conciencia respecto a todas las partes involucradas en la PLAFT y en la integridad del sistema financiero del país, que incluye la formación de quienes son parte del tren gubernamental (lo que ha de incluir el entendimiento de la independencia operativa de la UAF).

Producto de los resultados de la investigación, se sugiere la ampliación del régimen disciplinario y de sanciones aplicables al servidor público que preste sus servicios en entes especializados. Las faltas deberían poder incorporar la referencia al régimen sancionatorio interno de cada entidad y su código de conducta propio, el cual dependerá de las funciones, la misión, la visión, los valores institucionales y los objetivos, así como sus características especiales. Este régimen sancionatorio, que deberá ser expresamente atribuido como facultad en la ley, deberá aplicar de forma subsidiaria y complementaria al establecido en el marco de la legislación que regula la función pública y el Código de Ética del Servidor Público (Ley Núm. 120-01, de fecha 20 de julio de 2001), Código de Ética que es anterior a la Ley Núm. 155-17.

El plan de gestión presentado se sustenta en recomendaciones sobre cinco puntos:

Punto 1 – Crear un régimen especial de función pública para entidades descentralizadas. Los organismos autónomos y descentralizados constituyen un complejo de organizaciones administrativas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual es diferente y separado del fisco nacional, y por tanto son verdaderas personas jurídicas de derecho público, por ello se encuentran estrechamente vinculadas al concepto de autonomía, que es la facultad que tiene un órgano o institución para ejercer actos por sí misma, lo cual supone contar con poderes jurídicos propios y estructura propia. Este tipo de instituciones se encuentran adscritas al ministerio compatible con su actividad a fin de que su funcionamiento se ajuste a los preceptos legales generales.

La necesidad de fortalecer el plan de carreras administrativas es una base para la creación de cursos especializados a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), los cuales sean elaborados por medio de la cooperación interinstitucional (en aplicación de este principio rector del derecho administrativo) y cuyo objetivo sea contar con especialistas en la materia. Del mismo modo, la preparación de concursos que capturen la verdadera delicadeza y complejidad de las funciones de la UAF.

Punto 2 – Diseñar un sistema de carreras administrativas especial. Del mismo modo que en la Ley Núm. 155-17 se establecen los requisitos para ocupar la posición de director general de la UAF, en ese mismo tenor las posiciones técnicas y de dirección deberían estar sometidos a dichos requerimientos de capacitación de ingreso y de educación continuada en el tiempo. Debe insistirse, inclusive, en un plan de carrera interno. Por lo anterior, resulta recomendable la creación de un régimen de función pública especial para la UAF, atendiendo a la naturaleza de sus funciones y la capacidad

técnica requerida para el desempeño de estas. Esto tiene un impacto directo en el sistema de concursos actualmente existente en la República Dominicana.

Esto brindaría un marco de gestión para robustecer la profesionalización y el acceso por mérito basado en las capacidades técnicas que se precisan para el cumplimiento de determinadas funciones. En el caso específico de la UAF, la Ley Núm. 155-17 establece requerimientos mínimos para ejercer la función de director (dentro de los cuales se incluye, por ejemplo, ser una persona certificada en materia de prevención de los delitos asociados al LA y el FT). Resulta necesario la conformación de un equipo técnico especializado a lo interno, largo y ancho de toda la entidad. Estas mismas consideraciones aplican para el fortalecimiento de personal de carrera que desee prestar sus servicios en dicha institución, no resultando suficiente un mero conocimiento de las leyes que rigen la administración pública.

El sistema de carrera no solamente debe hacer distinciones entre lo descentralizado y lo autónomo, sino que también ha de considerar las competencias técnicas y concretas que debe tener un colaborador para acceder, por mérito y competencia, a la carrera pública en entes especializados como la UAF.

El sistema establecido por la Ley 41-08 se basa en la obligatoriedad de aplicar el mérito y la capacidad como principios para poder acceder y ser promovido en la función pública, estos principios tienen distintos matices cuando se trata de entidades que ameritan competencias especiales y el desarrollo de concursos con pruebas especiales.

Es menester y oportuno el desarrollo de una carrera administrativa especial en el marco del artículo 6 de la Ley 41-08. A tales fines, el presidente de la República tiene la potestad de crear carreras administrativas especiales (artículo 6 de la Ley 41-08), tanto para el sector centralizado como descentralizado, siempre que estos sean previamente

sometidos a estudios y luego aprobados por el Ministerio de Administración Pública (MAP) y la propuesta se encuentre en conformidad con lo establecido en la Ley 41-08 de Función Pública y su regulación complementaria.

Punto 3 – Incorporar un sistema de promoción a personal de carrera administrativa bajo la Ley Núm. 155-17 y su movilidad transversal en entidades técnicas descentralizadas. La Ley 41-08 establece ciertas condiciones o limitaciones a la promoción de un personal de carrera cuando, por ejemplo, la posición o cargo está atada a un requerimiento de concurso (no se pretende en este estudio entrar en el desarrollo de ese aspecto en particular). Si bien es cierto que tales disposiciones pueden ser apropiadas para el régimen general, también lo es que, entidades técnicas como la UAF, implican una curva de aprendizaje mayor que los casos regulares. De ahí que pueda optarse por un sistema de promoción que facilite optimizar los recursos y las capacidades invertidas y ya desarrolladas por colaboradores a lo interno de la entidad.

Por aplicación del sistema y en la legalidad misma, no debería ser más fácil contratar a una persona (desde afuera) que premiar (desde adentro) a aquellos que ya han demostrado tener las competencias y las capacidades y haber superado la curva de aprendizaje y, asimismo, haber aprovechado la inversión en capacitaciones que sobre ellos realice la entidad.

A la fecha, es posible hacer suplencias internas, sin embargo, las suplencias tienen unas características y condiciones muy particulares que no deberían ser la solución a la problemática práctica que arriba externada. Dentro del régimen especial al cual se apela, una revisión de este aspecto es de la esencia para la profesionalización basado en el mérito (pilar actual de la administración pública) y el fomento de la carrera a lo interno de la UAF.

Punto 4 – Crear y aplicar un régimen disciplinario y de sanciones para la UAF propio de la Ley Núm. 155-17 y su legislación complementaria. A fin de mantener la consolidación, este régimen puede ser objeto de revisión previa o no objeción del órgano rector, esto es, el MAP. Lo anterior, como salvaguarda de que el régimen individual propuesto sea cónsono con las directrices y el marco legal vigente en la materia y objeto de supervisión del MAP.

Este plan permitirá incorporar disposiciones asociadas al cumplimiento de las obligaciones propias de cada colaborador, a título de ilustración, disposiciones asociadas a la ética o código de ética de la entidad de que se trate (que amplíe las previsiones establecidas en las leyes de función pública y la Ley 120-01). Para determinados entes u órganos del Estado los códigos de ética tendrán la tendencia a ser más o menos rigurosos considerando la naturaleza y el alcance de las funciones, la sensibilidad de la documentación recibida y el manejo de la información.

En entidades como la UAF, la obligación de confidencialidad reviste una connotación muy particular. Esta obligación ha de mantenerse y preservarse a fin de salvaguardar el sistema financiero y la seguridad nacional. De ahí que la misma va desde la imposibilidad de compartir informaciones al público, hasta la imposibilidad de compartir determinadas informaciones entre los colaboradores de la UAF cuando pertenezcan a distintos equipo o áreas. Así, personas dentro del mismo equipo, por el alcance de sus funciones y el acceso a información, tienen más limitantes o deberes de confidencialidad que otros. Entonces, a cada perfil o cargo debería poder aplicársele distintas sanciones en función de sus responsabilidades y las descripciones de puestos.

Ya no resulta suficiente incluir en una ley, como sanción al incumplimiento, hechos u omisiones reputados como similares, pues lo anterior da lugar a interpretaciones

por constar de ciertos niveles de subjetividad, donde la subjetividad no se traduce en la tipificación expresa de una conducta sancionable o de la violación a una norma. Para ser sancionable, la conducta debe quedar expresamente establecida en el marco legal especializado. No se vislumbra esta tipificación respecto de la UAF y sus colaboradores en la Ley Núm. 155-17.

Es distinto el escenario si incluimos expresamente una disposición que establezca que el incumplimiento de las obligaciones propias de las funciones, así como el incurrir en hechos tipificados como faltas (en los diversos grados) por dichos entes, serán reputados como tales ante el MAP como órgano rector y son incorporados por referencia al marco legal correspondiente.

Punto 5 – Diseñar concursos para posiciones de carrera de la UAF. El tecnicismo de las funciones desarrolladas en la UAF hace concluir que no es suficiente, para ocupar una posición por mérito amparada en concurso, un examen de conocimientos básicos sobre la administración o sobre las leyes del ordenamiento administrativo dominicano. Resulta necesario contemplar aspectos propios de la Ley Núm. 155-17 que regula la materia y que vayan más allá de los aspectos generales.

Se precisa de conocimientos técnicos que aseguren que la persona se encuentra capacitada para asumir la posición específica a la cual está aplicando. Por ejemplo, el ser conocedor de la Ley 41-08 o de la Ley Núm. 155-17 no garantiza que la persona sabrá realizar el análisis financiero requerido para ocupar una función; o que sabrá documentar adecuadamente un estudio de negocio o de casos; que tendrá conocimientos mínimos en estafas financieras o en metodologías de LA, FT y PADM, que estará en condiciones de leer e interpretar un estado financiero auditado, de ver y analizar patrones y tendencias, entre otros. Estas observaciones aplican no solamente para las áreas que son misionales

dentro de la entidad, también aplican para aquellas que son soportes dentro del ente (tales como el área financiera, recursos humanos, jurídica, entre otras).

Se aboga por el perfeccionamiento de este aspecto dentro de la legislación y en la práctica por medio de la normativa sectorial: no deben ser los mismos requerimientos para ingresar a la carrera por concurso de una entidad respecto a otra, máxime si estamos partiendo de la especialización y de la profesionalización. Se debe partir de la opción de la UAF de participar en la preparación de los posibles candidatos para su ingreso.

Lo anterior implica el trabajo conjunto y coordinado con el MAP, el INAP e inclusive el Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPGEFI), de cara a la confección de cursos preparatorios para el ingreso a la carrera en entidades especializadas como la UAF. Con esto se mejora la curva y el proceso del aprendizaje dentro las instituciones, se fortalece la cooperación interinstitucional y se fomenta la educación ciudadana que hace más accesible el ingreso de personal capacitado a las instituciones del Estado.

Sobre este particular, no se pretende establecer en este trabajo de investigación el proceso detallado a seguir para fines de realización de un concurso para optar por la carrera administrativa dentro de la UAF, sin embargo, como parte de la propuesta, se considera de interés hacer referencia expresa a determinadas líneas de pensamiento expresadas como propuesta o plan general de la cual partir. Esta propuesta podría coadyuvar al establecimiento de las políticas, procesos y procedimientos, y cualquier otro mecanismo, tendente a la selección de personal (por la vía de concursos de méritos y oposición) a entidades especializadas y técnicas, con independencia y autonomía, como la anteriormente referida.

4.2. Aspectos Especiales del Plan de Gestión

En esta sección se presentan los aspectos particulares en los que es posible aplicar la propuesta general presentada en procura del perfeccionamiento y de la mejora institucional de la UAF, basado en la independencia operativa.

Del concurso de méritos y oposición. Este es el proceso por medio del cual se realiza la convocatoria inicial a las personas que se encuentren legalmente habilitadas para el ingreso y el desempeño de un puesto en el servicio público, según los requisitos establecidos en la convocatoria relativos al descriptivo y al perfil del puesto, para participar en el proceso de selección.

Por principio, el concurso de méritos y oposición deberá ser abierto. Sobre ese aspecto, el perfil del puesto juega un rol particular, pues el concurso que es aplicable a otros funcionarios dentro del tren gubernamental, por competencias y aptitudes, no es el mismo requerido para el desarrollo de actividades dentro de una UAF, y, al mismo tiempo, las competencias que se precisan para un analista de inteligencia (operativo o estratégico), no son las mismas que se precisan para el manejo de fuentes abiertas de información o para el desempeño de las funciones administrativas y financieras de la entidad.

De la idoneidad de los postulantes. Es necesario que los procesos de concursos prevean que las personas cuenten con mérito, pero también con integridad e idoneidad para el desempeño de sus funciones y que la misma sea sostenible y mantenida en el tiempo. A estos fines se propone la implementación de distintas pruebas durante la relación laboral de la entidad con el candidato (psicométricas, de poligráficas, entre otras), donde su incumplimiento sea motivo de desvinculación en razón de la delicadeza del trabajo realizado.

La idoneidad debe ser mantenida en el tiempo, debe ser de cumplimiento continuo, razón por la cual la aplicación del procedimiento de debida diligencia al empleado debe ser una constante para alertar de cualquier situación que comprometa al colaborador en el devenir de la relación laboral. Cuando se habla de debida diligencia, en el marco de este proceso, es posible hacer referencia al conjunto de acciones, actividades, procedimientos y políticas para lograr el adecuado conocimiento de los empleados y los colaboradores, y de sus relacionados (aplicable tanto al sector privado como al público).

Del Comité o Comisión de Méritos y Oposición, y de Apelaciones. Se propone la creación de un comité o de una comisión especializada para la revisión y posterior aprobación de los casos, siendo éste el órgano interinstitucional encargado de conocer y resolver también de las apelaciones que presentaren los postulantes, declarar al ganador o declarar desierto un concurso de méritos y oposición de conformidad a las causales establecidas. Este órgano bien podría estar integrado por tres miembros: a) La autoridad nominadora de la institución que solicita la convocatoria o un delegado (es decir, la UAF por su competencia, valida el componente técnico del candidato), y; b) Dos delegados del MAP.

La confección de los exámenes o pruebas para el concurso y capacitación previa de los postulantes. Al tratarse de un técnico y de una materia especializada (que requiere conocimientos particulares), y dentro del cual se precisan de equipos con conocimientos técnicos en distintas áreas del saber (o multidisciplinarios), una recomendación consiste en que los postulantes sean evaluados en dichas categorías, conforme el perfil y la posición a ocupar y, a dichos efectos, que la UAF pueda participar en la confección de los exámenes requeridos dependiendo de la naturaleza del puesto y del perfil (es decir, ya no

es suficiente un examen general de conocimiento sobre la administración pública para ingresar a las posiciones de este tipo de entidades).

A los fines de hacer viables los procesos de concurso y oposición, una de las propuestas específicas y de ejecución inicial consiste en:

Crear a través de las mismas instituciones del Estado (como el CAPGEFI y el INAP), programas que incentiven las capacitaciones y el entrenamiento previo a que los postulantes tomen las pruebas en el marco de los concursos. Esto permite no solo ser competitivos, sino también fomentar la educación y la generación de conciencia de temas de impacto para la sociedad. Con la participación de instituciones como CAPGEFI y el INAP, se facilita la cooperación interinstitucional como principio rector y, al mismo tiempo, se permite el apalancamiento en entidades cuyo objeto y misión incluyen la formación, teniendo experiencia en la implementación de planes educativos.

En el marco de la aplicación de la Ley General de Juventud de la República Dominicana, Núm. 49-00, fomentar el ingreso de más jóvenes dominicanos y dominicanas que permitan su sano desarrollo, dando oportunidades de primer empleo a jóvenes recién graduados de sus universidades, habilitando espacios donde los perfiles de los jóvenes puedan ser incorporados. Esto permitiría la formación de un plan interno de carrera y la creación, inclusive, de pasantías.

Por medio de la asociación y del acuerdo con las distintas universidades del país, continuar los esfuerzos de la UAF de la República Dominicana en el estudio de la prevención del LA, el FT y la PADM, en todas las carreras universitarias, lo cual servirá sin lugar a dudas, al fomento del estudio, del análisis y de las investigaciones y, más aún, del incentivo a continuar el estudio y profundización en la materia que, como corolario,

podría llevar a cabo programas de concurso de más postulantes, incrementando la competitividad.

A los fines de perfeccionar las pruebas o banco de preguntas que sirvan de base para las mismas, la unidad o área de Recursos Humanos debe contar con bancos de preguntas por puestos sometidos a concursos, para lo cual podrá solicitar asesoría al responsable de la unidad administrativa a la que pertenece el puesto para desarrollar el referido banco de preguntas. Se recomienda el desarrollo por puesto de cien a doscientas preguntas de opción múltiple con una sola respuesta correcta o posible (preferiblemente a través medios electrónicos que permitan la corrección de la prueba de forma automatizada sin intervención de la mano humana, lo que permite la disminución del riesgo operativo, así como un rastro de auditoría para futuras revisiones, entre otros).

Durante el desarrollo del proceso y de la confección de las pruebas o banco de preguntas, todos los involucrados firmarán los acuerdos de confidencialidad correspondientes. En caso de que se proceda con la contratación de una empresa asesora externa para la preparación del banco de preguntas, la misma deberá estar sometida al mismo acuerdo de confidencialidad. Las preguntas deberán ser elaboradas sobre la base del rol, la misión y las actividades establecidas en la descripción del puesto o perfil al cual se ha convocado. No se podrán establecer preguntas fuera de los criterios referidos.

La etapa del concurso deberá constar de un cronograma de implementación y estar divididas entre dos tipos de pruebas: las psicométricas, realizadas con antelación; y las pruebas técnicas, a ser realizadas con posterioridad a las psicométricas y sólo luego de haber aprobados las mismas. La aprobación mínima de las pruebas técnicas debería ser una calificación de ochenta de cien puntos y encontrarse entre los tres mejores puntuados por vacante, siendo éstos los que serán llamados a presentarse a las entrevistas.

El proceso deberá contemplar entrevistas con el departamento o el área de Recursos Humanos y el o la líder del área donde se genere la vacante. En esta entrevista deberán validarse los aspectos conductuales y las competencias blandas y técnicas requeridas. En caso de considerarlo necesario, uno de los miembros o integrantes del Comité de Méritos y Oposición, y de Apelaciones o cualquier tercero designado perteneciente al MAP y que no esté afectado por alguna inhabilidad, podrá formar parte de la entrevista como testigo de la realización de la misma.

Los postulantes acreditados deberán ser sometidos al período de prueba de tres meses en el desempeño de sus funciones y, en caso de no aprobar dicho período, no deberían permanecer en las funciones. No obstante, este proceso deberá ser documentado indicando las razones por las cuales no cumple con el requerimiento y no ha aprobado el postulante el período de prueba. En caso de que el postulante perteneciere a otra entidad gubernamental, el mismo podrá optar por retornar a sus anteriores funciones. En todo caso, se recomienda que el sistema se base en méritos, se sustente en evaluaciones de desempeño que evidencien la meritocracia (en base a las funciones especializadas) mas no la perpetuidad de las personas en sus funciones al generar lo anterior una distorsión en el sistema y presentar obstáculos en el crecimiento y la movilidad de las personas que no sean aptas o idóneas para el desempeño de las funciones encomendadas por cargos.

Hoy más que nunca existe la necesidad de que el sistema de concursos reserve una cuota de participación a postulantes con discapacidades que puedan válidamente desempeñar sus funciones dentro de la UAF. A los fines de la aplicabilidad de esta propuesta, los cargos o perfiles pueden ser seleccionados para estos fines y sus puntajes de aprobación pueden ser menores (por ejemplo, en lugar de aprobación con ochenta puntos de cien, podría tratarse de una aprobación de setenta y cinco puntos de cien). Las

posiciones abiertas a esta posibilidad deberían contar con la anuencia de la entidad requiriente del proceso, en este caso de la UAF de la República Dominicana. La política pública aplicable, incluidas a las entidades o entes técnicos, también debe estar orientada a la inclusión en la forma particular en la cual se pueda aplicar.

De las incompatibilidades. Previo a la participación en el concurso, y dentro del proceso de análisis a ser realizado por el Comité de Méritos y Oposición, y de Apelaciones, se recomienda validar que el postulante no se encuentre dentro de alguna inhabilidad para participar en el concurso. La propuesta es que la verificación sea realizada con antelación a la participación en el concurso, de forma tal que no se inviertan los recursos requeridos por el Estado dominicano ni se genere la expectativa de parte del postulante si el mismo o la misma no califica para las posiciones abiertas a concurso o para el perfil requerido. De ahí que es necesaria la participación en el proceso no sólo del integrante del Comité que pertenezca a la UAF, sino también (y esta fase del proceso) de las unidades o áreas de Recursos Humanos de la misma, por el conocimiento y expertise que ostentan en cuanto a las funciones, perfiles y descripciones de puestos de la entidad, así como las competencias mínimas requeridas por puesto o cargo (sin contar aquellas relacionadas a que el postulante no se encuentre en proceso o no haya sido sancionado mediante sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, por delitos asociados al LA, el FT y la PADM).

Se proponen como incompatibilidades las siguientes:

Familiares directos o vinculados, hasta el segundo grado de afinidad o cuarto grado de consanguineidad, de la dirección general y de cualquier otro empleado actual y activo de la entidad.

Quien ejerza la representación del MAP, así como el responsable o los servidores que intervengan en el proceso selectivo del área de Recursos Humanos de la entidad en su calidad de requirente del proceso.

Miembros del Comité de Méritos y Oposición, y de Apelaciones.

Técnicos entrevistadores o quienes intervengan de manera directa en el desarrollo del proceso selectivo.

El servidor público que actúe como representante de un órgano del proceso selectivo o que haya participado de manera directa en el desarrollo del mismo, cuando sea postulante en dicho proceso, así como su conviviente en unión de hecho, o es persona alguna con vínculo de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Familiares directos o vinculados hasta el segundo grado de afinidad o cuarto grado de consanguinidad, de las personas que se encuentren en cualquiera de las incompatibilidades antes listadas.

En caso de que el servidor público o el postulante se vea inmerso en los casos de incompatibilidad descritos, deberá excusarse por escrito al momento en que tenga conocimiento de este particular. Una vez se presenta la excusa, la autoridad correspondiente procederá a designar los reemplazos. El mismo procedimiento se dará de oficio y de forma administrativa cuando la autoridad correspondiente tenga conocimiento de la incompatibilidad y el postulante no haya presentado la excusa en la forma antes descrita.

La responsabilidad de cualquier índole (administrativa, civil o penal) es del funcionario inmerso en incompatibilidad de que se trate. La misma responsabilidad

tendrá la autoridad o supervisor que, conociendo de la incompatibilidad, no lo haga de conocimiento ni designe los reemplazos que resultaren correspondientes.

El proceso de concursos aplicable a la UAF debería partir de la participación activa de esta entidad, no asumiendo que, para la implementación del proceso, existe un único órgano rector con toma de decisión que es impuesta, sin recurso alguno, a la entidad que requiere o abre la posibilidad al concurso. La voz de la entidad debe verse reflejada en el involucramiento directo en el proceso, no como medida para interferrir en el mismo, sino como medio de obtención de los resultados más idóneos para conformar el equipo con las habilidades realmente necesarias y requeridas por la entidad y, al final, en provecho de la sociedad. Una selección no adecuada, resulta en la afectación de los resultados de la entidad y, por vía de consecuencia, en la afectación de lo que la sociedad espera por el adecuado uso de los recursos.

4.3. Fundamentos de la Propuesta del Plan de Gestión

Para lograr los objetivos del plan planteado, se debe diseñar e implementar un plan de educación con contenido transformador y a diversos niveles y en todos los estamentos del Estado. Esto implica la adopción de otros paradigmas teóricos y prácticos, la acción coordinada y expedita de una red de cooperación, mutua asistencia y red de cooperación efectiva en el ámbito interno e internacional.

Tener la cooperación nacional en correcto funcionamiento y estado, permite responder y hacer frente adecuadamente a la cooperación internacional. Estas cooperaciones mutuas son uno de los retos que experimenta la criminalización de estos temas y su persecución y combate.

Por consiguiente, es preciso lograr la desburocratización reglada de personas, ideas y procedimientos. Esto no significa que no sean respetados los procesos y el principio de la legalidad en ocasión de la celeridad. Se debe observar que es menester hacer el intercambio de información bien y de forma correcta, de lo contrario perjudicamos el sistema.

Para estos fines, tomando en consideración los principios generales del derecho administrativo se propone que el modelo base que implemente las recomendaciones expuestas, cuente con las siguientes características:

Sea un sistema coordinado y uniforme. No se admite una actuación personalizada e individual, debe ser armónica (directrices, metodología y fines) y sin perjuicio de la independencia técnica.

Sea una sistema de actuación proactiva, que significa anticiparse a los problemas y las dificultades. Estar convencido de lo que hacemos respetando las competencias de los entes especializados.

Se base en la actuación cooperativa. No egocéntrica tanto a nivel personal como institucional. Comunicación entre los órganos de no basarse en amanezas. La personalización del trabajo no es buena para el logro del objetivo en el sistema. Se trata de la posición o cargo y cada uno de ellos con requerimientos específicos, no de que la persona sea dueña del cargo o de la posición.

Actuación especializada y profesional. Actuación concentrada y con exclusividad, perfil y capacitación específica, preparados para emplear la mejor técnica disponible, buscar constante perfeccionamiento teóricos y prácticos.

Actuación responsable. Un sistema que se caracterice por la actuación consiente, prudente y estratégica. Se debe primar el uso correcto, necesario y adecuado de los medios disponibles. Se debe evitar demandas temerarias, infundadas e injustificadas.

Se debe adecuar el sistema para combatir la corrupción, que es un delito complejo y que abarca muchas áreas del conocimiento (gestión de la información, contabilidad, finanzas, social, jurídica, es multidisciplinario o transdisciplinario). Debe concebirse un sistema de prevención y combate al LA, el FT y la PADM, que cuente con una UAF que lidere, en sus competencias legales, con independencia operativa y autonomía aplicadas.

Se debe crear un sistema que esté al pendiente e incorpore estructuralmente el modelo jerárquico como oposición y forma de combatir las redes criminales. Estar conscientes de que el crimen organizado y las redes criminales avanzan rápido y cuentan con recursos ilimitados, y en esa misma celeridad no camina el sector público (que tiene recursos más limitados). Hacer que el modelo jerárquico cumpla su razón de ser mas que no sea un obstáculo al cumplimiento de la misión y de los objetivos.

Un sistema de naturaleza celular e invertebrada. Dentro de la estructura propia que propone la administración y la gestión pública, crear un sistema flexible, que permita adaptarse no únicamente a las exigencias del tiempo (o de los nuevos tiempos) y del uso de las nuevas formas de comunicación (y las tecnologías de información y comunicación), sino que, en adición, permita adaptarse a los retos por venir que experimente el ente en sí mismo (incluidas las oportunidades de crecimiento y las mejoras identificadas luego de la implementación de un plan inicial). Para ello hace falta el esfuerzo conjunto y continuo, la voluntad mancomunada de diversas partes interesadas, incluidos los distintos órganos rectores aplicables.

Un sistema que combata los lazos de débiles de cooperación (frágiles vínculos afectivos). La cooperación interinstitucional para la creación e implementación del sistema propuesto representa un pilar o columna vertebral. Para lograr esta cooperación efectiva, resulta de particular interés el fomento de la educación entre las partes interesadas en el proceso, que comprendan la misión de la UAF y hagan empatía con la misma, permitiendo la generación de una alianza que trascienda lo individual e impacte en el colectivo.

Un sistema basado en organizaciones flexibles, fluidas e intangibles. Un sistema implementado por instituciones y organizaciones flexibles y fluidas, conscientes del valor intangible generado con impacto transnacional, pues solo a través del fortalecimiento de lo nacional en el sistema PLAFT, se puede lograr el enriquecimiento de las relaciones internacionales.

Un modelo de gestión transdisciplinar. Un sistema que requiere análisis y de una actuación transversal y complementaria, que sea interconectado entre las diversas agencias y poderes del Estado con competencia similares.

Un sistema comunicativo. Un sistema que sea solidario, intersubjetivo e integrativo. Basado en procesos de entendimiento racionalmente justificados (lo que es justo hacer, lo que es posible justificar con base en los principios de la Constitución y las leyes que rigen fundados en el principio de la legalidad). No basta la mera apariencia. Demanda la formación cooperativa de la voluntad.

Un sistema compuesto por la suma de las voluntades individuales. El sistema se hace y es formado y conformado por los individuos. Una parte de la solución viene dada por la actuación propia del humano, por su entendimiento de que debe primar el colectivo por encima del interés individual. El factor del componente humano a fin de lograr la

cooperación. El factor humano, el factor de la persona del servidor público y su vocación de servicio, esto es lo que hace la diferencia en la colaboración entre partes y con las autoridades competentes (nacionales e internacionales). El factor humano puede ser un aliado o un obstáculo en el logro del objetivo común pues hay trabas que son impuestas por las personas mismas y no el sistema.

Los valores individuales que afectan de forma directa el ejercicio profesional y hace entender la necesidad de trabajar en conjunto para el logro de los resultados, marca una diferencia sustancial en el logro de los objetivos comunes y sociales. Esto sustenta la recomendación planteada de un plan de formación interinstitucionales implementado por una educación continua. La personalización del trabajo no es recomendable para el logro del objetivo en el sistema PLAFT. Se ha de fomentar la cultura del trabajo en equipo que tiene un efecto multiplicador, en provecho del sistema y la colectividad.

Parte 3. Marco Metodológico

Capítulo 5. Marco Metodológico

5.1. Base Metodológica (Métodos de la Investigación)

La investigación es un conjunto de procesos sistemáticos, sensibles y dinámicos utilizados para conocer y estudiar un problema (Hernández, 2014). Todo trabajo de investigación precisa del diseño inicial de un método configurado de forma sistemática que permita alcanzar el objetivo. El método de investigación permitirá la realización del estudio tomando en consideración los paradigmas que caracterizan cada tipo. Este estudio se sustentará en un modelo cualitativo de investigación caracterizado por una visión holística, descriptiva y el análisis interpretativo de la problemática, así como la presentación teórica y doctrinal presentando una visión global.

Basado en el método cualitativo (Anexo 4), se realizará un estudio inductivo, con análisis interpretativo, que nace como una “alternativa al paradigma racionalista puesto que hay cuestiones problemáticas y restricciones que no se pueden explicar ni comprender en toda su existencia desde la perspectiva cuantitativa.” (Del Canto, 2010). Este método permitirá la recopilación flexible de información, buscando comprender el fenómeno desde la experiencia y la configuración empírica de prácticas basadas en lo social. Será utilizado el método empírico de investigación partiendo de la observación y la experiencia del objetivo planteado.

5.2. Perspectiva Metodológica

En la perspectiva metodológica se describirá la característica del método que será utilizado (Anexo 4). El método cualitativo de investigación sugiere la presentación de la problemática y de la información recopilada, basado en el registro narrativo. Se empleará

el método analítico que permitirá la descomposición de la problemática en cada una de sus partes hasta llegar a la conclusión (Hernández, 2014).

El método de investigación inductivo es un método que parte de lo particular para llevar a lo general. (Hernández Sampieri, 2014). Este estudio usará como base metodológica la inducción para la investigación por medio de las generalizaciones empíricas.

Díez y Moulines expresaron: “Investigar es teorizar” (De Andrea, 2010). Este estudio, con base al método cualitativo de investigación, constituirá un análisis explicativo y descriptivo basado en la obtención de datos de forma flexible, que parte de la base teórica que impulsa la experiencia. Se comprenderá la problemática desde la perspectiva de la experiencia y la práctica del fenómeno social. Se partirá de la construcción de la teoría y el planteamiento del objeto de investigación desde la praxis del fenómeno social.

5.3 Tipos de investigación

En lo relacionado al tipo de investigación se utilizará la metodología holística, que comprende una visión global de la problemática. La metodología holística de investigación proporcionará que facilitarán el trabajo en un proceso amplio (Prada, 2009).

Será una investigación del tipo descriptiva, basado en el análisis, que definirá, conceptualizará y clasificará la problemática en su contexto. Se describirán todas las características que conforman la condición de independencia operativa de una UAF separando el concepto en cada una de sus partes.

Se tratará de un tipo de investigación explicativo pues detallará las características que componen la condición de independencia operativa. Finalmente, el estudio se basará

en un tipo de investigación evaluativa que detallará las características de la independencia operativa, donde se expondrá aquellas que no se cumplen conforme la escala emitida por el Grupo de Egmont. Los resultados de la asignación de la calificación en cada clasificación, será basada en la experiencia.

5.4. Diseño de la investigación

El diseño de una investigación es el “conjunto de métodos y procedimientos utilizados al coleccionar y analizar medidas de las variables especificadas en la investigación del problema de investigación” (Robles, 2017). Para el diseño de este estudio de investigación se partirá del método teórico. El marco teórico constituirá la fuente inicial en la que se presentará la problemática, exponiendo el marco legal, las investigaciones previas realizadas por los organismos internacionales referentes y que establecen directrices en la materia, posibilitando la interpretación de los datos recopilados. Se pasará al análisis de la teoría a fin de establecer una propuesta inspirada en el método empírico.

El diseño de una investigación constituye un “programa o estrategia diseñado para obtener la información necesaria para la investigación” (Cambier, 2015). El diseño de este estudio de investigación se encuentra enmarcado desde las características establecidas por el Grupo Egmont que han de conformar la independencia operativa de una UAF. La planificación del estudio comprenderá el uso del método cualitativo que no se sustentará en el análisis numérico y estadístico en sentido estricto, propio del método cuantitativo, pese a que será incorporada una aproximación a lo numérico por medio de la escala de clasificación de las características de la independencia operativa que toda UAF deberá contemplar e incorporar.

En esta investigación se iniciará con el planteamiento de la problemática, que partirá de la experiencia y la realidad de la UAF en el contexto actual, para lo cual se procederá a la revisión del marco legal vigente y la interrelación con los organismos internacionales para evaluar el cumplimiento de la UAF de las características que conforman la condición de independencia operativa.

Se realizará la evaluación de las características de la independencia operativa establecidas por el Grupo Egmont para asignar una clasificación numérica a éstas basada en la experiencia y en la observación. Esta evaluación permitirá analizar si existe o no independencia operativa en la UAF para el período analizado (posterior a la evaluación mutua de la República Dominicana realizada para el período comprendido desde 2010 al 2014).

5.5. Objetivo de la investigación

Los objetivos de una investigación son una forma de analizar el presente para comprender y mejorar el futuro, remiten al futuro, constituyendo una manera de comprender ese futuro desde la perspectiva del presente y desde la observación del contexto actual. Los objetivos “constituyen una manera de entender el llamado futuro, el cual ocurre en el presente gracias a un pasado existencial. Pero es desde el futuro que ocurre el llamado teleológico de los seres” (Hurtado, 2005).

El objeto de estudio será la UAF de la República Dominicana, de forma particular, las características que integran la independencia que deberá formar parte de la operativa y el funcionamiento de este tipo de institución y exponer el nivel de cumplimiento de estas características en el contexto actual. Así, el objetivo general será analizar las características que conforman la independencia operativa de la UAF, para presentar su

nivel de cumplimiento en la República Dominicana y explicar un plan de gestión de una unidad funcional de inteligencia financiera.

5.6. Fases del Proceso de Investigación

Para alcanzar los objetivos de la investigación y el desarrollo del objeto de estudio, en una primera fase preparatoria o introductoria, se seleccionará el campo que se deseará abordar dentro del Derecho Administrativo y de la Gestión Pública. Se delimitó el campo de estudio con la selección del tema, la búsqueda de las referencias bibliográficas y el estudio de la bibliografía para la elaboración del anteproyecto de la investigación. En este anteproyecto se procederá con la delimitación el objeto de estudio, los objetivos específicos, el planteamiento del problema, los antecedentes, la justificación, la conceptualización, las hipótesis y las preguntas de investigación que se pretenderán abordar.

En esta fase se delimitará la forma en la que se realizará el estudio y se abordará la problemática, así como la elección del método, de la perspectiva metodológica, del diseño de la investigación y los instrumentos utilizados (fuentes primarias, secundarias y digitales).

Se realizará un estudio de campo que permitirá la formulación de la pregunta inicial o problemática con la búsqueda de la referencia bibliográfica que especialmente abordará la cuestión y que permitirá proceder con la selección del material que aborden el tema de investigación, en este caso mayormente de carácter internacional dada la ausencia de doctrina especializada nacional.

Se pasará a la fase conceptual con la identificación de los aspectos que se deseará conocer, estudiar y formular. Se procederá con la elaboración del documento de

investigación luego de haber compilado, seleccionado y organizado la documentación que servirá de sustento al estudio. Se implementará la fase analítica y de interpretación de la información compilada a fin de aplicar los conocimientos y presentar los resultados que se esperará obtener del estudio, acompañado de una fase donde se presentarán las recomendaciones y las conclusiones por objetivos específicos de la investigación.

5.7. Determinación de las variables

“Los trabajos de auditoría como investigación cualitativa, las variables no se definen o se miden, las mismas están sujetas a la intuición y a reglas” (Cambier, 2015). La variable independiente se estudia por la influencia que representan en las variables dependientes. Las variables dependientes se modifican o ajustan tomando en consideración la variable independiente (Giani, 2022). De ahí que estas variables son vivas, dinámicas y pueden modificarse en el devenir del estudio objeto de la investigación con la profundización del tema.

La variable independiente que se tratará en el presente estudio de investigación es la independencia operativa de la UAF y las características que componen tal independencia. Estas características en las que se compone y forman la independencia operativa afectarán el cumplimiento de la variable dependiente del estudio.

La variable dependiente de la investigación es el nivel de cumplimiento de las características de la independencia operativa, así como la interrelación existente entre este nivel de cumplimiento y las relaciones interinstitucionales e internacionales de la UAF, la preservación de la seguridad del sistema financiero nacional del país y el establecimiento de las medidas para mejorar el nivel de cumplimiento en la República Dominicana teniendo en cuenta las características que conforman la independencia operativa.

5.8. Población y determinación de la muestra

El análisis de este estudio se centrará en la UAF de la República Dominicana como población a la que se encontrará dirigida por ser ésta su fuente de estudio. Existe una única UAF en todo el territorio nacional y sus funciones comprenden todas las autoridades competentes nacionales distribuidas por todo el país, así como todas las entidades homólogas del mundo y los organismos internacionales técnicos y especializados en PLA/FT/PADM. A la fecha, existen 167 países que componen la red de intercambio de información del Grupo Egmont, que representan una UAF por país, siendo éstas entidades las homólogas a la UAF de la República Dominicana.

Este trabajo final de investigación se realizará en la República Dominicana, país miembro de organismos internacionales rectores en la prevención del LA, el FT y la PADM, por lo cual se hace referencia al abordaje internacional por su impacto en la aplicación local y desde el punto de vista nacional. Se ha iniciado su preparación desde el mes de julio de dos mil veintidós (2022) comprendiendo todo el período 2022 como objeto de estudio con la finalidad de optar por el grado de Máster en Derecho Administrativo y Gestión Pública.

5.9. Instrumentos de recolección

Los instrumentos utilizados se refieren a todas las documentaciones que sirven de base y soporte a la realización de la investigación. Para el presente estudio de investigación se utilizaron diversas fuentes de información, tanto primarias, como secundarias y digitales.

Las fuentes primarias no son más que “la localización de la información producto de las acciones propias del auditor como, observación, y experimentación” (Cambier,

2015). Se refiere a la obtención de la información y del conocimiento de primera mano, por medio de la realización de actividades propias de autoría del investigador.

Como fuentes primarias de obtención de información se utilizará la escala de clasificación de las características de la independencia operativa, la cual se analizará y se responderá desde la perspectiva de la experiencia y de la observación para el período analizado.

Las fuentes secundarias de información se relacionan con aquellas que analizan o toman como punto de partida las fuentes primarias de obtención de conocimiento y recopilación de información. En este estudio, como fuente secundaria, se emplearán libros, revistas especializadas, trabajos de investigación de universidades publicados, trabajos de investigación de expertos internacionales, estudios de organismos internacionales que regulan el tema de forma especial, así como convenios, tratados, guías y recomendaciones de los organismos internacionales especializados.

Igualmente, se contemplarán artículos de expertos que comentan y analizan los temas abordados en las fuentes primarias, tales como los diccionarios, trabajos de interpretación que analizan las leyes nacionales, el marco regulatorio internacional y los trabajos confeccionados por otros como fuentes primarias. Se incorporarán dentro de las fuentes secundarias los informes de evaluaciones mutuas de países miembros del GAFI y del GAFILAT que abordan la problemática, las guías y los informes emitidos sobre la materia por los organismos internacionales resultan de utilidad para el establecimiento de buenas prácticas en torno a la problemática estudiada.

Al estar en la era digital y de la comunicación digital, también se emplearán en el análisis y como soporte del trabajo de investigación, fuentes digitales de información dentro de las cuales tenemos portales web y wikis, tanto de la UAF como de sus

homólogas internacionales y de los organismos especializados, y blogs especializados, artículos web, revistas y publicaciones digitales. Se consultarán videos, fotografías o figuras digitales obtenidas de los medios digitales.

Han sido recopilados datos cualitativos de información. Las formas de recopilación de datos son: documentos de archivos y fuentes abiertas de información, fuentes gubernamentales, información en línea o digital actualizada y de referencia regional de las distinta UAF (incluye monitoreo de las distintas redes sociales de las unidades de inteligencia financiera de países de la región y sus portales web, así como las redes sociales y portales web de la UAF).

Parte 4: Resultados y Análisis, Conclusiones y Recomendaciones

Capítulo 6. Resultados y Análisis

Esta investigación se realizó con el objetivo principal de analizar las características que conforman la independencia operativa de la UAF de la República Dominicana a fin de detectar aquellas que presentan una ponderación de cero a dos y, sobre esta ponderación presentar los resultados y las recomendaciones en la forma de un plan especial de gestión para unidad funcional de análisis o inteligencia financiera. En esta sección se presentan los resultados alcanzados luego del proceso de investigación.

Analizadas las características que componen la independencia operativa de una UAF, y la ponderación de cada una de las características conforme los criterios internacionalmente establecidos, en la tabla siguiente apreciaremos la evaluación de las citadas condiciones en el contexto actual del país.

La ponderación presentada emplea los criterios internacionales establecidos por el Grupo Egmont aplicados a la UAF bajo la luz del contexto específico de la República Dominicana, su marco legal y su operativa funcional.

Tabla 1,

Escala De Calificación Del Grupo Egmont

Fuente: (Grupo Egmont, 2018)

Característica no implementada: deficiencias muy significativas	Implementación mínima de características: deficiencias significativas	Implementación parcial de características: deficiencias moderadas	Elevada implementación de características: deficiencias menores	Características implementadas en su totalidad: sin deficiencias
1	2	3	4	5

Tabla 2,

Escala De Evaluación De La Independencia Operativa

Fuente: (Grupo Egmont, 2018)

Evaluación	Rango de calificación
Nivel muy débil de la independencia operativa	17-33
Nivel débil de la independencia operativa	34-50
Nivel moderado de la independencia operativa	51-67
Nivel elevado de la independencia operativa	68-74
Nivel muy elevado de la independencia operativa	85

En el cuadro presentado a seguidas, se detallan las características que conforman la independencia operativa y su calificación respectivamente. Se vislumbra como resultado cuatro clasificaciones con ponderación de uno a dos son: el jefe o Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) de una UAF o UIF define el perfil de los cargos de los directivos y del personal en general, la MAE tiene la autoridad de contratar los altos directivos y personal en función de las necesidades operativas, la justificación para destituir a la MAE de una UAF se basa en un desempeño insatisfactorio o en el incumplimiento de una obligación que debe estar debidamente pormenorizado y documentado y, finalmente, la UAF demuestra liderazgo en la promoción de su independencia operativa.

La asignación de las calificaciones de las características tiene un elemento subjetivo, basado en la experiencia del evaluador y su observación, el criterio del evaluador y en la realidad práctica del funcionamiento de la UAF. Este mismo criterio subjetivo es implementado por los organismos como el GAFI y sus organismos regionales, en el marco de sus evaluaciones mutuas entre sus países miembros,

considerando siempre los elementos de cumplimiento presentado por dichos países. La subjetividad como sistema, constituye un sistema abierto de revisión y evaluación que no debe disminuirse en sus efectos por comparación con un sistema objetivo o cuantitativo en sentido estricto. Este sistema se soporta en sus bases en la experiencia de quien evalúa y en la realidad y práctica que enmarca el objeto del estudio de investigación.

Se presenta la tabla con cada uno de sus componentes:

Tabla 3,

Características de la Independencia Operativa

Fuente: (propia a partir de las características del Grupo Egmont, 2018)

CARACTERISTICAS	CALIFICACION
a. La UIF tiene autoridad y capacidad para llevar a cabo sus funciones libremente, incluida la decisión autónoma para analizar, solicitar y/o diseminar información específica.	4
b. Cuando una UIF está ubicada dentro de la estructura existente de otra autoridad, las funciones centrales de la UIF son diferentes de las de la otra autoridad	5
c. La UIF tiene protección funcional que la protege de la responsabilidad.	4
d. El Jefe de UIF define el perfil de los cargos de los directivos y del personal en general.	2
e. Se constata una cantidad baja de informes de inteligencia financiera diseminados espontáneamente por la UAF al Ministerio Público (MP), y adicionalmente se identifica que éste a su vez los utilizó en menor número en los casos de investigación penal, aspecto que repercute negativamente en la efectividad para investigar y rastrear activos criminales relacionados con el LA, delitos determinantes y FT, producto de la actividad de oficio que realiza la UAF. La UIF debe recibir los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados, de una forma que garantice su autonomía e independencia y le permita ejercer su mandato con eficacia.	3

CARACTERISTICAS	CALIFICACION
f. La UIF debe poder obtener y hacer uso de los recursos necesarios para desempeñar sus funciones, en forma individual o rutinaria, libre de influencia o interferencia indebidas ya sean políticas, gubernamentales o sectoriales que puedan comprometer su independencia operativa.	3
g. El proceso de designación del Jefe de UIF es apolítico y se realiza de manera oportuna y sobre la base del mérito.	3
h. La justificación para destituir al Jefe de UIF se basa en un desempeño insatisfactorio o en el incumplimiento de una obligación que debe estar debidamente pormenorizado y documentado.	2
i. El Jefe de UIF tiene la autoridad de contratar los altos directivos y personal en función de las necesidades operativas.	1
j. El personal de la UIF no puede recibir designaciones que estén por fuera del mandato de la UIF.	5
k. La UIF puede proteger la información que recibe, así como la inteligencia financiera y otra información que genera.	4
l. La UIF puede efectuar acuerdos o vincularse de manera independiente con otras autoridades nacionales competentes u homólogas extranjeras sobre intercambio de información.	5
m. La UIF es responsable de sus actividades.	3
n. La UIF garantiza la integridad de su personal y altos directivos.	5
o. La financiación y gobernanza de la UIF son transparentes.	5
p. La UIF demuestra liderazgo en la promoción de su independencia operativa.	2
Total	56

Como resultado de la implementación del esquema propuesto, basado en el sistema del Grupo Egmont, y producto del análisis realizado, la UAF obtiene un nivel

moderado de independencia (por debajo del elevado y del muy elevado que representan las clasificaciones óptimas o ideales), para un total de 56 puntos acumulados.

Tabla 4,

Calificación de las características de la Independencia Operativa

Fuente: (propia)

5 calificaciones 5	
3 calificaciones 4	
4 calificaciones 3	
3 calificaciones 2	
1 calificación 1	

De las 16 características (Tabla 3), el 50% están calificadas en un rango o nivel de cumplimiento de 1 a 3, correspondiendo estos rangos de bajo a medio de calificación, por debajo del rango de cumplido o mayormente cumplido. De estas características, 4 se corresponden con una calificación de 1 a 2, representando éstas un 25% respecto al universo. Este 25% ostenta un nivel de cumplimiento con deficiencias muy significativas y deficiencias significativas (Tabla 1).

Desde la perspectiva de este análisis, la clasificación final queda mayormente afectada por los siguientes factores o características:

Retos en el uso de los recursos (en especial los financieros y los humanos) de forma independiente, sin restricciones externas (recordando que el uso de los recursos siempre será de conformidad con la naturaleza y las funciones propias asignadas al ente, respetando las normas, las políticas públicas generales, la rendición de cuentas y la transparencia).

Retos en la designación de personal por parte del jefe de UIF o MAE, de forma libre y basado en la meritocracia. Actualmente, dentro del ente, existen, incluso, cargos directivos que son clasificados como cargos de carrera, no permitiendo la contratación de un personal especializado y técnico. Al respecto, se puede consultar el Manual de Cargos y Funciones y el Manual Administrativo de Funciones (MAF) en el portal web de la institución y del órgano rector. En este MAF se aprecian cargos de perfil directivo que deberán formar parte o ser un personal de carrera administrativa, factor determinado por el MAP como órgano rector. Esto tiene incidencia en la asignación de personal no especializado dado que no existe, a la fecha, una carrera administrativa especializada para la UAF que tome en consideración sus funciones.

Retos en la destitución del jefe o MAE de la UAF, el cual no necesariamente procede en base a una falta probada, en la práctica puede ser una decisión discrecional del CONCLAFIT y Poder Ejecutivo. Su remoción puede ser producto de una decisión administrativa o política sin justificación de causa (antes de la llegada del término de su mandato). Si bien la designación se precisa sea apolítica, las MAE de la UAF son designaciones del Poder Ejecutivo previa terna presentada por el CONCLAFIT, el cual está conformado por funcionarios designados también por el Poder Ejecutivo.

Retos en cuanto al conocimiento del alcance y la funcionabilidad de la UAF de parte de otros órganos del Estado que afectan la implementación en la práctica de las características que componen y conforman la independencia y la autonomía de la UAF. Esta falta de conocimiento produce restricciones en la ejecución libre y responsable de los recursos asignados y en la toma de decisiones operativas (tales como la selección del personal idóneo, la destitución del personal no apto, la participación activa en el personal

de carrera administrativa apropiado para el ente, limitación en el uso de los recursos para asumir los compromisos internacionales de la entidad, entre otros).

Respecto a la característica d) se advierte que existe un modelo o formato preestablecido en conjunto con el MAP para los cargos y funciones. Empero, es posible crear puestos con especificaciones funcionales, dependiendo de su rol dentro de la entidad, aunque la misma presuponga una aprobación previa del MAP como órgano rector, no existiendo una libertad plena de ajustes o creación de perfiles, cargos y posiciones para personal especializado. Tampoco es permitido la creación de roles especiales que no se encuentren amparados en el ordenamiento existente de la Administración Pública, la nomenclatura utilizada para los cargos, deberá ser la misma empleada para todas los entes similares de la administración del Estado. Esto representa un obstáculo frente a la creación de nuevos perfiles asociados a las funciones especiales y especializadas de la UAF, así como a la creación de una UAF con distintos niveles de crecimiento en favor de los colaboradores, incluso los que pertenezcan a la carrera administrativa.

Retos en la desvinculación de personal no apto o no calificado basado en el Código de Etica propio e interno de la UAF. Por ejemplo, para desvincular al personal de carrera administrativa, inamovible por principio, deberá agotarse el procedimiento general establecido por la legislación de función pública, legislación que no toma en consideración y no incorpora las disposiciones que le son propias a la UAF y, por consiguiente, las infracciones a las obligaciones particulares que tienen los colaboradores de la institución (como el mal uso o manejo de la información contemplado de forma expresa).

Respecto de la literal e) de las características, las oportunidades de mejoras se encuentran englobadas en la utilización de los recursos tecnológicos, herramientas claves para el desarrollo de las funciones de la UAF dentro del marco de la ciberseguridad, la seguridad de la información, la inteligencia artificial y el cumplimiento de las obligaciones de guarda (confidencialidad) del tratamiento de las informaciones recibidas y de las remitidas a las autoridades competentes (tanto las nacionales como las internacionales).

Como resultado de las distintas medidas implementadas en ocasión del virus de la pandemia o COVID, se vislumbraron retos en la representación presencial antes los organismos internacionales pertinentes, lo cual es incluido de forma expresa como uno de los compromisos de los países al momento de adherirse y formar parte de tales organismos (recordando que hay decisiones de tal naturaleza y sensibilidad, que no pueden ser adoptadas por medios telefónicos o virtuales, sino que ameritan de la forma presencial para su adopción y discusión).

Si bien la UAF se encuentra provista de personalidad jurídica propia con recursos financieros, humanos y técnicos que han de garantizar su independencia en el desempeño de sus funciones, según lo establecido en los artículo 91 y 92 de la Ley Núm. 155-17, esta independencia se puede apreciar en cuanto al manejo de información, mas no en la práctica en cuanto a la disposición de los recursos humanos requeridos como parte de tal independencia operativa. La asignación de los recursos humanos dependen directamente del entendimiento que, en tal sentido, tenga el órgano rector, pudiendo éste rechazar contrataciones o retringirlas como parte de sus funciones. De esto se colige que no se trata de una mera no objeción de las contrataciones y asignaciones, sino de una autorización previa a la contratación.

La efectividad del sistema contra el LA y el FT de la República Dominicana, como lo evidenció la Evaluación Mutua realizada para el 2018 por el GAFILAT, y que tuvo lugar en el 2017 (respecto del período 2010 al 2014), mostró unos resultados clasificados de incipientes en una parte considerable del sistema (GAFILAT, 2018). Es por ello que la mejora en aspectos medulares, como la independencia operativa de la UAF, representaría una mejora de su funcionabilidad y en el sistema nacional en general.

Que la UAF se encontrará, a la fecha de la Evaluación Mutua, en el proceso de incorporación como miembro al Grupo Egmont, representó un elemento considerado como fortaleza. La incorporación como su permanencia en dicho grupo, consideran la independencia como uno de los pilares centrales en los que se sustenta la efectividad de los sistemas de prevención de LA, FT y PADM. Razón que ha de llevar a impulsar el desarrollo de esta independencia desde un punto de práctico e integral.

Capítulo 7. Conclusiones y Recomendaciones

7.1. Conclusiones

Expuestos los resultados obtenidos y la aplicación de la calificación de la independencia operativa por medio de la escala aplicada, se presentan las siguientes conclusiones por objetivos planteados en la investigación.

Los objetivos planteados al inicio de este trabajo de investigación son:

Enunciar las características que conforman la independencia operativa de la UAF.

Exponer la forma en la que se relaciona la independencia operativa con las relaciones interinstitucionales e internacionales de la UAF.

Explicar un plan de gestión de una unidad funcional de inteligencia financiera.

Teniendo en consideración cada uno de los objetivos, se concluye de la manera siguientes:

1. Enunciar las características que conforman la independencia operativa de la UAF.

Con la finalidad de cumplir este objetivo, se procedió al análisis de los estudios previos emitidos por los organismos internacionales. No existe a la fecha del presente trabajo de investigación, estudios comparativos en el plano regional en torno a la independencia operativa ni estudios locales específicos, existiendo como únicas fuentes explicativas de tales características las provenientes del Grupo Egmont (Egmont, 2018) y del GAFI (GAFI, 2012).

En el marco de la Recomendación 29 del GAFI, ser una UAF independiente es tener la capacidad de adoptar libremente sus decisiones, llevando a cabo sin obstáculos sus funciones de recepción, de análisis de información y de comunicación de las mismas

a las autoridades competentes (GAFI, 2012). Esta Recomendación 29 tiene como corolario que la designación de todos los integrantes o colaboradores de una UAF, sea realizada de forma libre y sin injerencias políticas o de cualquier otra índole. Esta aseveración también incluye a la MAE, que en la República Dominicana es nombrada por el Poder Ejecutivo vía terna presentada por el CONCLAFIT.

La independencia operativa es una condición para lograr un sistema de prevención de LA y FT (Egmont, 2018). La independencia operativa significa actuar con autonomía en el ejercicio de las facultades que le han sido conferidas por ley a una entidad, en este caso particular, pudiendo decidir libremente la manera de llevar a cabo las atribuciones que le son propias en cumplimiento de su misión y bajo el prisma de los valores institucionales.

Enunciar las características que conforman la independencia operativa, analizarlas y verificar su implementación o ejecución, es comprender el nivel de cumplimiento del sistema prevención de LA, de FT y PADM, es delimitar el nivel de eficacia y eficiencia del sistema de cara a la protección de la integridad del sistema financiero y de la seguridad nacional de un país, considerado prioritario conforme la Constitución de la República Dominicana (Constitución, 2015).

Comprender esta independencia es entender la importancia de repasar las mismas de forma constante, a nivel de una autoevaluación institucional, estableciendo de forma oportuna los ajustes que fueren necesarios para aquellas características de la independencia operativa que lo ameriten. Máxime cuando, de tiempo en tiempo, los representantes de la administración varían y el liderazgo de la UAF, en la persona de la como MAE, está sujeta a un término.

Producto de este objetivo se comprende que la independencia operativa está compuesta por un total de dieciséis objetivos establecidos como un marco referencial por el Grupo Egmont. De los dieciséis objetivos, el cincuenta por ciento se encuentra en un cumplimiento de uno a tres (Tabla 4), dados los resultados en ocho de sus características asociadas a la asignación y disposición de los recursos humanos. Pese a la delimitación de los dieciséis objetivos descritos, se incluye en el presente estudio una característica adicional que marca la independencia operativa: la injerencia o incidencia de otros organismos o entes internacionales con poder, o que se encuentren en una decisión de poder, sobre la UAF y el resto de las entidades homólogas a la misma. Un organismo con poder sobre una UAF puede ser un socio económico importante para el país, un socio del cual dependa un renglón de la economía que sea sustento para sus habitantes y población, un aliado estratégico en determinadas situaciones, o un organismo internacional que ostente la cantidad de votos considerables o mayoritarios en la toma de decisión.

2. Exponer la forma en la que se relaciona la independencia operativa con las relaciones interinstitucionales e internacionales de la UAF.

La independencia operativa tiene una relación directa con el ejercicio de sus funciones y la eficacia del sistema de prevención y en la gestión pública llevada a cabo por la administración. El sistema de prevención de LA, de FT y PADM involucra la participación de distintos actores o partes interesadas. Estas pueden ir desde autoridades competentes nacionales hasta autoridades competentes de índole internacional.

En el plano local, comprender la independencia operativa es primero tener claro las competencias legales de la UAF como un ente técnico especializado y descentralizado. Comprender sus funciones permite a los distintos órganos que

conforman el tren gubernamental, esto es, a los demás órganos rectores, apoyar la misión de la UAF y, en base a los distintos principios consagrados por la Ley 247-12 de Administración Pública, permitir que ésta diseñe sus propios perfiles y descripciones de puestos en base a la especialización, realice sus propias evaluaciones en base a mérito y los objetivos particulares de cada puesto, así como sus indicadores propios y las competencias blandas que sean requeridas por perfil.

Si bien la descripción del párrafo anterior se relaciona con funciones propias del MAP como órgano rector, también existen otras interrelaciones de interés. Por ejemplo, con la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas (DGCP), dado que la provisión de determinados productos y servicios no deberían ser advertidos en sentido general a la sociedad, pues podría tratarse de la adquisición de herramientas para prevenir el uso del sistema en favor del crimen organizado y las infracciones precedentes al LA (como la corrupción administrativa). La independencia operativa lleva a concluir que, en determinadas condiciones y siempre que esté contenido en la ley, es aconsejable permitir determinadas eximentes cuando se trata de compras y contrataciones de entes que velan por la seguridad nacional.

Una UAF con independencia operativa puede funcionar y tomar decisiones libremente, pudiendo dar respuesta oportuna a las autoridades competentes nacionales, bien sea a requerimiento de la parte interesada o espontáneamente por la UAF. Esto incide en la posibilidad de realizar investigaciones a cualquier persona física o jurídica y a los beneficiarios finales de éstas. Esta independencia operativa de la UAF implica poder dar respuesta a organismos de control establecidos por la Constitución como la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, y a otros poderes del Estado cuya misión es la persecución del crimen organizado, como el Ministerio Público.

Si bien la Recomendación 29 figura como cumplida por el GAFILAT, mejorar la cantidad de informes y las sanciones en la materia, fueron de los aspectos en los que se consideró oportunidades de mejoras en la Evaluación Mutua de 2018. De ahí que la independencia operativa de una UAF no puede ser vista como un concepto de una única dimensión, sino de uno que afecta transversalmente otros: como el apoyo a las demás autoridades competentes, la producción de informes de inteligencia, a petición de partes o voluntarios, y, consecuentemente, la implementación de penas y la imposición de sanciones.

Hacer lo anterior con independencia operativa, es ejercer las facultades legales de la UAF sin injerencia política, pero también significa que la UAF ejerza sus atribuciones dentro del marco de la legalidad sin propósitos personales, comerciales, políticos ni de ninguna otra especie. Entendida de esta manera, la independencia operativa es un camino de doble vía que se ejerce dentro del debido proceso, la legalidad y la responsabilidad (incluso la individual de los colaboradores del ente).

En el marco de la Recomendación 29 del GAFI, la independencia operativa es una condición para el desempeño de las atribuciones de una UAF. Estas recomendaciones son evaluadas de tiempo en tiempo por el GAFI de la mano del grupo regional al cual pertenezca el país. En el caso de la República Dominicana, país que miembro del GAFILAT, compete a éste organismo regional la evaluación de las recomendaciones por medio de su secretaría ejecutiva y de sus países miembros. Esto es lo que se conoce como la evaluación entre pares del organismo.

La falta o ausencia de independencia operativa podría significar una calificación conforme el sistema de evaluación del GAFI, que no solamente valida si existe un marco legal apropiado, sino también que dicho marco legal se aplique y la forma en la cual se

implementa. Se valida el cumplimiento técnico y su efectividad en el país. Los resultados de estas evaluaciones pueden llevar o no la inclusión de las conocidas listas negras o grises, teniendo impacto en la relación internacional.

Si analizamos desde la perspectiva del Grupo Egmont, la independencia operativa es uno de los criterios que son analizados para considerar la admisión o no de una UAF al mismo. La independencia operativa es una cualidad viva, por consiguiente puede variar en el tiempo, razón por la cual es mantenida bajo la vigilancia de los organismos internacionales con atribuciones y competencias en la materia. Afectar la independencia operativa de una UAF puede tener como consecuencia la exclusión de dicho ente por parte del organismo, afectando la situación jurídica del país, dado que existe una UAF por país. Por vía de consecuencia, se afecta el intercambio de información entre los países miembros, siendo el Grupo Egmont la principal red de intercambio de información entre los 167 países que a la fecha la conforman.

También existe una correspondencia de la independencia operativa desde el punto de vista de los países en sentido estricto y de sus relaciones. Un país que se suponga tiene comprometida la independencia operativa de la UAF, es un país respecto del cual el resto impondrá limitaciones para el intercambio de informaciones. Los delitos de LA, de FT y de la PADM tienen hoy un carácter internacional, donde el intercambio de información con las UAF de las distintas partes del mundo es parte del objetivo que un ente como la UAF debería perseguir, mantener y fortalecer a través del tiempo.

3. Explicar un plan de gestión de una unidad funcional de inteligencia financiera.

Con la finalidad de lograr este objetivo, se consultó la escala del Grupo Egmont destinada a comprender el alcance de la independencia operativa las distintas unidades de inteligencia del mundo (Egmont, 2018).

Como resultado de este estudio de investigación se han planteado 8 características con un nivel de cumplimiento de 1 a 3 en la escala de los componentes de la independencia operativa, lo que representa que el 50% de las características se encuentran calificadas en una ponderación por debajo o con un rango medio de una calificación considerada como cumplida o mayormente cumplida. De estas características, se han identificado que cuatro, es decir, un 25% respecto al universo que corresponde a dieciséis características, se encuentra en un nivel de cumplimiento con deficiencias muy significativas y deficiencias significativas.

Tomando en consideración estos resultados, se ha propuesto como objetivo el diseño de un modelo que permita gestionar las características que han sido identificadas con una ponderación hasta dos en la escala (Tabla 3). Este modelo de gestión aborda de forma directa los procesos de incorporación a la carrera administrativa a posibles colaboradores o postulantes a la UAF, se propone una carrera especializada con concurso especial donde la UAF tenga una participación directa en la selección del personal, se incorporan principios de inclusión en el proceso de selección como respuesta a las actuales políticas públicas y la necesidad de proveer de un entorno más inclusivo en favor de los más necesitados, colaboración activa con otros entes y órganos del Estado en la formulación de las propuestas y planes de trabajo fundamentados en la cooperación y colaboración conjunta con el respeto a las competencias propias de cada ente.

Este modelo incidirá en una optimización de los recursos sustentados en los principios básicos del derecho administrativo consagrados en nuestra legislación vigente, tales como los principios de la unidad de la administración pública, de juridicidad y legalidad, eficiencia, eficiencia, coordinación y colaboración interinstitucional, rendición de cuentas y transparencia (artículo 12 de la Ley 247-12).

En cuanto al ejercicio de la función pública, el modelo presentado en consonancia con este objetivo, parte del cumplimiento de los principios fundamentales que rigen el servicio público, como el mérito personal, la igualdad de acceso a la función pública y la flexibilidad organizacional que permite variar las condiciones con base en el interés institucional (artículo 3 de la Ley 41-08).

7.2. Conclusiones Generales

La UAF encuentra su marco legal general en la Ley Núm. 155-17, de fecha primero de julio de dos mil diecisiete, la cual deroga y deja sin efecto a la Ley 72-02 contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Controladas del año dos mil dos. Al tratarse de un sistema que cuenta con cinco años de vigencia e implementación, es de entenderse que aún se está en el proceso de aprendizaje de las distintas formas en que podemos hacer más y mejor producto de la madurez que solamente proporciona el devenir del tiempo y la experiencia práctica.

Advertir que la Ley 41-08 de Función Pública es una ley no solo preconstitucional, sino que, también, es anterior a la Ley Núm. 155-17, su texto y disposiciones no incluyen las que resultan apropiadas a la UAF, encontrándose esta entidad fuera de su radar de regulación al momento de su puesta en vigencia.

En el marco de lo establecido en la misma Ley 41-08, existe la posibilidad de crear un régimen especial aplicable a la UAF o, en general, a entidades como esta que por su naturaleza son de condición y naturaleza muy especializada. Los colaboradores que formen parte de esta entidad deben estar sujetos a un régimen especial que no solamente fomente su crecimiento dentro de la entidad, sino que también fortalezca en su conjunto la misión, la visión y los valores de la entidad misma.

Quizás debido a lo relativamente creciente de la materia en el país (en cuanto a la organización y estructura actual de la UAF luego de la puesta en vigencia de la Ley Núm. 155-17 de 2017), no existen casos a consultar a nivel de doctrina y jurisprudencia dominicana que traten el tema de manera especial (y respecto de la UAF en lo particular), lo que hace difícil saber la forma en la cual piensan los estudiosos y la manera en la cual el derecho es aplicado por medio de las decisiones del juez y del respectivo control jurisprudencial. Respecto al derecho comparado se cuenta con la dificultad de que no todos los regímenes son iguales, a pesar de que puedan ser de la misma región y se encuentren inspirados en las mismas recomendaciones o guías modelos, por lo que decisiones en este marco deberían estar fundadas en las realidades propias (sin menoscabo de que la experiencia de otras jurisdicciones puede colaborar en el proceso de formación).

Se entiende que ha llegado el momento de hacer una parada, mirar reflexivamente la experiencia propia y fomentar una modificación regulatoria o legislativa que venga a suplir las situaciones que actualmente se experimentan y que aceptan mejoras.

En el presente informe final se ha explicado que la independencia operativa de una UAF son condiciones indisolubles para lograr un sistema efectivo contra el LA, el FT y la PADM, teniendo sus implicaciones, prácticas y visibles, de orden nacional e internacional.

Contar con una UAF con independencia operativa tiene consecuencias prácticas e implicaciones para la República Dominicana. Se fortalece el sistema de prevención, pero también se trabaja por mantener la integridad del sistema financiero, la competencia leal, el uso adecuado de los sistemas dentro del marco de la legalidad, en fin, la preservación

de la integridad y de la seguridad nacional frente a problemas mundiales como el LA, el FT y la PADM.

Tratar estos temas, donde se explica la significación y se describe en qué consiste la independencia operativa desde un punto de vista general o macro, y desde un contexto especializado en el marco específico de la UAF, obliga a establecer y proponer pautas específicas encaminadas a diseñar un modelo de gestión que permita garantizar la independencia operativa de la UAF de la República Dominicana.

La independencia operativa es una condición para la eficacia y la obtención de resultados de la UAF. Su importancia va más allá de estar contenido en un documento internacional o en un texto legal, tiene una relevancia singular al ser sustentos y pilares de la forma en la cual debe ejecutarse la labor de tal ente. Es poner un contrapeso a otros poderes del Estado.

El impacto de estas condiciones trasciende lo nacional y permea lo internacional. Estas condiciones marcan la permanencia en organismos internacionales que establecen el marco de acción internacional que, posteriormente, es usado como base por parte de los países que lo conforman. Estos organismos permiten y facilitan el intercambio de información segura tan necesario para combatir los delitos del LA, del FT y de la PADM, delitos que no conocen de fronteras físicas y cada vez más producen sus efectos de forma transnacional.

Es esta una lucha que compete a todos y que solamente puede ser llevada por medio de la cooperación conjunta de todos los actores del sistema (a nivel nacional como a nivel internacional), de ahí que, la generación de la confianza a la que se ha hecho referencia, viene a presentarse como una consecuencia directa de dar cumplimiento a los

distintos compromisos internacionales, dentro de los cuales destacamos el contar con una única UAF dotada de las condiciones que sólo pueden manifestarse a través de la independencia operativa.

Resulta necesario revisar, en el contexto de la administración, el impacto que representa no dar cumplimiento a estos requisitos y condiciones a mantener durante toda la existencia del ente y su operativa, pues tiene un efecto directo en los resultados de las evaluaciones mutuas realizadas entre los países (en el caso de República Dominicana, por el GAFILAT). Del resultado de estas evaluaciones, se producen los denominados Informes de Evaluaciones Mutuas (IEM) que, luego de emitidos, son publicados por el GAFILAT. Esto tiene como consecuencia el conocimiento de las fortalezas del sistema, pero, también, de las debilidades y los aspectos de mejoras (de forma pública). Este aspecto puede facilitar u obstaculizar la inversión extranjera en los países (con el efecto que ello puede implicar), al no considerarse seguros para la inversión países que sean considerados como no cooperantes o incluidos en algún tipo de lista del GAFI. Por efecto contrario, países que no sean robustos en sus sistemas pueden ser lugares seguros para la presencia del crimen organizado.

Dotar a una entidad de independencia operativa propia, en el marco de una entidad como la UAF, no es cosa sencilla pero sí necesaria. Es un tema que es evaluado por los distintos organismos y foros internacionales de forma continua (tales como el Grupo Egmont, el GAFI y el GAFILAT). Son aspectos que, asimismo, marcan la manera en la que se adoptan las decisiones, no sólo las operativas, sino aquellas respecto de las cuales estas condiciones marcan una diferencia: qué investigar, cómo llevar a cabo las investigaciones, a qué autoridad competente diseminar los resultados, respecto de qué personas se debe investigar al momento de recibir la información (con independencia de

su cargo o posición, bien sea en el sector público como en el privado), entre otros aspectos que van de la mano con la misión, visión y los valores institucionales de la UAF.

Generar la conciencia sobre estos aspectos es vital para lograr la madurez adecuada. Esta conciencia debe extenderse más allá de los actores o partes interesadas, debe incluir a todo personal que forme parte de la administración pública mediante programas constantes de formación, así como a todo interesado que, en lo adelante, quiera postular a una posición dentro de la entidad y hacer carrera a través de la profesionalización.

Un ente de naturaleza única y especial se ha formado, esto precisa de un tratamiento diferenciado, con una visión global y la consiguiente adecuación nacional. Solo por medio de la adecuación real y práctica, de llevar a lo real lo dispuesto en los tratados y convenios incorporados en la legislación como una lista de verificación, es que podemos fortalecer el sistema de PLAFT del país. Llevar a cabo una serie de buenas prácticas consolidadas y con la cooperación interinstitucional, es la fuente segura del empoderamiento de una UAF que es líder y coordinadora nacional e internacional en esta materia especializada.

Fortalecer la estructura interna de la UAF lleva, por efecto cascada, al fortalecimiento de la estructura del sistema nacional PLAFT y el mejoramiento de la proyección internacional. Dotar a la UAF de la República Dominicana de una independencia y autonomía operativa en el ejercicio de sus funciones (fuera del contexto escrito), va más allá de la dotación de presupuesto, supone una capacidad de contratación de su personal idóneo, de la implementación de adecuados sistemas de promoción y de la carrera administrativa especial donde dicho ente disponga de una participación real en la toma de decisiones, entre otros. Considerar a un ente realmente independiente es ir más

allá de reunir una de sus características, es considerar que todas y cada una de las características se encuentran reunidas y presentes, legalmente recogidas y en la praxis implementada.

Fortalecer la UAF es una apuesta segura al crecimiento sostenible de la sociedad, pues una sociedad que se perciba como segura (seguridad también en el marco financiero), donde el crimen organizado no prospere con facilidad, es una sociedad donde los recursos se emplean a los fines adecuados, donde se apuesta a la legalidad y a la competencia leal en igualdad de condiciones, es una sociedad donde el inversionista extranjero deseará entrar y la generación de empleos se pueda formalizar.

Con al fortalecimiento de la UAF, se trata de apostar a una sociedad sostenible y sostenida en el ejercicio de los derechos constitucionalmente consagrados. Es apostar a crear un legado para las generaciones por venir que comprendan y entiendan el alcance de entidades como la UAF y se encarguen, al mismo tiempo, de trabajar por su mejora. Fortalecer la UAF es lograr el fortalecimiento de un entorno de crecimiento seguro para la colectividad.

7.3. Recomendaciones

Se presentan las recomendaciones a ser desarrolladas y aplicadas por tipo de entidad de la siguiente manera:

Al MAP y Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo

Revisar la 41-08 sobre la Función Pública, y su legislación complementaria, donde las nuevas o más recientes instituciones, como las de inteligencia o análisis financiera, queden incorporadas con un tratamiento adecuado. Dentro de este aspecto, crear un régimen especial de función pública para entidades descentralizadas, marcando claramente lo que es posible realizar en dicho contexto y las decisiones que se pueden

adoptar de forma independiente, sin detrimento de las facultades de órganos para la supervisión del cumplimiento de las políticas públicas.

Identificar y delimitar, dentro del proceso de revisión y modificación legislativa anteriormente mencionado, los efectos jurídicos y prácticos (en qué consiste, por ejemplo) de un ente técnico descentralizado del Estado dominicano pero adscrito a un ministerio puntual y la forma en que pueden ser implementados respetando la necesidad de actuar siempre dentro del marco de la transparencia y de la rendición de cuentas propias de toda entidad perteneciente a la Administración Pública.

Fortalecer el plan de carreras administrativas, que sea en base a la creación de cursos especializados a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), los cuales sean elaborados por medio de la cooperación interinstitucional (en aplicación de este principio del derecho) y cuyo objetivo sea contar con especialistas en la materia y, del mismo modo, la preparación de concursos que capturen la verdadera delicadeza y complejidad de la materia que sirve de objeto a la UAF. Estas consideraciones llevan inmediatamente al punto siguiente.

Al MAP y la UAF

Crear un sistema de carreras administrativas especial en base a la Ley Núm. 155-17, atendiendo a la naturaleza de sus funciones y la capacidad técnica requerida para el desempeño de estas. Dentro de este sistema de carreras especial (como lo tienen otros órganos basados en regímenes especiales), establecer un sistema de promoción a personal de carrera y su movilidad transversal en entidades técnicas descentralizadas (régimen especial de función pública debido a su naturaleza especializada).

Crear concursos especiales para posiciones de carrera en la UAF diseñados tomando como referencia la especialización de la entidad y su quehacer como coordinador del sistema nacional de la prevención de los delitos antes mencionados.

Modificar del sistema de promoción a personal de carrera y movilidad transversal de los mismos, enfocado en entidades técnicas especializadas. Es necesario que los procesos de concursos prevean que las personas cuenten, no solamente con mérito, validando que la integridad e idoneidad para el desempeño de sus funciones sea sostenible y mantenida en el tiempo. Se precisa la colaboración conjunta entre el MAP y la UAF.

Permitir la creación de régimen disciplinario y sanciones propio de la UAF como resultados de incumplimientos de las obligaciones también propias de tal ente y que las mismas puedan ser utilizadas para efectos de sanciones y desvinculaciones cuando aplique el caso. En la actualidad, algunas infracciones que serían sancionables bajo el marco de la UAF no se encuentran expresamente establecidas dentro de la Ley 41-08, lo que obstaculiza un adecuado régimen de consecuencias al incumplimiento de las obligaciones propias de la UAF de parte de los servidores que la conforman. A fin de mantener la consolidación, este régimen puede ser objeto de revisión previa o no objeción del órgano rector, esto es, MAP.

Al MAP, UAF, CAPGEFI e INAP

Incorporar a través de otras entidades del Estado (CAPGEFI e INAP), de un plan o programa educativo que permita incorporar a personal que ya se encuentre laborando en el Estado dominicano, así como incorporar a profesionales del sector privado que quieran sumarse al servicio público por medio de la UAF. Este plan puede plantearse o formularse a través de la creación de una certificación especial y una alianza del Estado

con otras entidades (públicas y privadas) que permita la formulación de un plan de estudio, la obtención de la certificación y el mantenimiento de la misma (formación continua). La suscripción de acuerdos públicos y privados con instituciones técnicas y universidades (educación superior) es una recomendación útil a fin de incorporar estos temas dentro de los planes de carrera y la formulación de planes de pasantía conjuntos.

A la UAF, el Ministerio de la Juventud y el Ministerio de Educación

En el marco de la aplicación de la Ley General de Juventud de la República Dominicana, Núm. 49-00, fomentar el ingreso a la UAF de jóvenes dominicanos y dominicanas, permitiendo a los mismos hagan carreras técnicas y especializadas como las que podría aprenderse en la UAF.

Desde el seno de un programa colaborativo, es posible la creación de un programa de pasantías luego de la selección basada en méritos y resultados académicos, donde los postulantes (estudiantes de término) tengan la posibilidad de aplicar a posiciones base dentro de la estructura de UAF que, al tiempo que le permita insertarse en la economía nacional, brinde un espacio para su crecimiento y formación profesional. Lo anterior permitiría, asimismo, sentar las bases para la preparación de profesionales en áreas técnicas como las que caracteriza la UAF y sus homólogos en los diversos países.

Ambos programas presuponen la cooperación interinstitucional entre la UAF, el Ministerio de la Juventud y el Ministerio de Educación, así como la creación de un plan conjunto, coordinado y continuo.

Parte 5. Referencias

- Báez, R. (2021). Cuadro Comparativo: Paradigmas Cuantitativo y Cualitativo.
<https://medium.com/hablemos-de-psicolog%C3%ADa/cuadro-comparativo-paradigmas-cuantitativo-y-cualitativo-2057dfa581ea>
- Cambier E. (2015). Evaluación del cumplimiento del control interno de un departamento de registro de una entidad de estudios superiores basado en técnicas de auditoría interna. Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Coelho, F. (2011). Autonomía e Independencia. *El Diferenciador*.
<https://www.diferenciador.com/diferencia-entre-autonomia-e-independencia/>
- Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria, *Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria Eficaz*, septiembre 1997,
<https://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>
- Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Nueva York, 2004,
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada mediante Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000, en Palermo, Italia,
<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución A/RES/54/109 de 9 de diciembre de 1999 y abierta a la firma el 10 de enero de 2000,
https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_inter_repre_finan_terro.pdf

Cook, T. D. y Reichardt, CH. S. (1986). *Métodos Cualitativos y Cuantitativos en Investigación Evaluativa*. Madrid: Ediciones Morata, S. L.

Decreto No. 252-15 que establece el Reglamento General de la Administración Pública en aplicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, No. 247-12. G. O. No. 10811 del 7 de septiembre de 2015.

Del Canto, E. (2010). Investigación y métodos cualitativos: Un abordaje teórico desde un nuevo paradigma, en *Revista Ciencias de la Educación*, segunda etapa. Año 2012. Vol 22. Valencia, Julio – Diciembre, <http://servicio.bc.uc.edu.ve/educacion/revista/n40/art09.pdf>

Ecofel (2021) del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. *FUI, Operational Independence and Autonomy, E-learning*, <https://ecofel.org/>

El economista.com, (2020), *Autonomía, esencial para Unidades de Inteligencia Financiera*, [//www.el-economista.com.mx/politica/Autonomia-esencial-para-Unidades-de-Inteligencia-Financiera-20200109-0148.html](http://www.el-economista.com.mx/politica/Autonomia-esencial-para-Unidades-de-Inteligencia-Financiera-20200109-0148.html)

Fondo Monetario Internacional, FMI (2004), *Unidades de Inteligencia Financiera: panorama general*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fiu/esl/FIUs.pdf>

Financial Action Task Force, FATF (2012-2018), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, GAFI, París, Francia, www.fatf-gafi.org/recommendations.html

Financial Action Task Force, FATF (2013-2018), *Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems*, actualizado en febrero de 2018, GAFI, París, Francia, www.fatfgafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatfissuesnewmechanismstostrengthenmoneylaunderingandterroristfinancingcompliance.html

Financial Action Task Force, FATF (2018), *Forum of Heads of FATF FIUs: FIU Independence and Autonomy*, GAFI, París, Francia: Autor corporativo.

Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica, GAFILAT (2020), *Declaración pública sobre la lucha contra el financiamiento de la proliferación*, Buenos Aires, Argentina, <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/3876-declaracion-pblica-del-gafi-sobre-la-lucha-contra-el-financiamiento-de-la-proliferacion/file>

Giani, C. (2022). *Variables dependientes e independientes*. <https://www.ejemplos.co/variables-dependientes-e-independientes/#:~:text=Por%20ejemplo%3A%20En%20un%20estudio,el%20desarrollo%20de%20las%20flores>.

Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica, GAFILAT (2017), *Informe de Evaluación Mutua*, Buenos Aires, Argentina, [http://www.fatfgafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatfgafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica, GAFILAT (2018), *Informe de Evaluación Mutua*, República Dominicana.

Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera (2013), *Carta del Grupo Egmont*, Toronto, Canadá, <https://egmontgroup.org/en/document-library/8>

Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera (2016), *Criterios para la Membresía del Grupo Egmont*, adoptados por el MSCWG, Toronto, Canadá. Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera (2018), *Entendiendo la independencia operativa y la autonomía de la UIF*, producto del Centro Egmont para la Excelencia y Liderazgo de las UIFs (ECOFEL), Toronto, Canadá.

Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera (2019), *Proceso de Apoyo y Cumplimiento: Principios del Grupo Egmont para el intercambio de la información*, Toronto, Canadá, <https://egmontgroup.org/en/document-library/8>

Hernandez, R. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGRAW HILL.

Hurtado, J. (2005). *Cómo formular objetivos de investigación*. Venezuela: Quirón Ediciones, Fundación Sypal.

Ley contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, No. 155-17, del 1 de junio de 2017.

Ley que Instituye el Código de Etica del Servidor Público, No. 120-01, del 20 de julio de 2001.

Ley Orgánica de la Administración Pública, No. 247-12, del 9 de agosto de 2012.

Manual Administrativo de Funciones de la Unidad de Análisis Financiero de la República Dominicana, RH-MA-002, aprobado mediante Resolución Resolución núm. UAF-RS-005-202 del Ministerio de Administración Pública (MAP), del 11 de mayo de 2022.

Organización de las Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Nueva York, 2004,

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

Pérez, M. (2020, Julio). *Autonomía, esencial para Unidades de Inteligencia Financiera*. El Economista. México.

Rivero, R. (2021). *Derecho administrativo económico* (novena edición). España: Marcial Pons.

Robles, F. (2017) *¿Qué es el Diseño de Investigación y Cómo se Hace?*
<https://www.lifeder.com/disenio-de-investigacion>

Parte 6. Anexos

Anexo 1. Recopilación de Sentencias del Tribunal Constitucional

Sentencia número TC/0234/14 - Generalidades sobre los organismos autónomos y descentralizados:

10.3. Los organismos autónomos y descentralizados son entidades dotadas de personalidad jurídica y administrativa propia, creadas por una ley a la cual se le atribuye una competencia general o territorial para realizar una función administrativa pública o fin público determinado, separada de la administración central pero sometida a su control y fiscalización.

[...] 10.5. La adopción de esa facultad de estructuración, a lo interno del organigrama administrativo que conforma el Poder Ejecutivo, de entidades u órganos autónomos y descentralizados, se da por ser ese uno de los medios de desconcentración de poder que le permite ser más eficiente en sus funciones administrativas de la cosa pública.

Sentencia número TC/0304/14 - Creación de órgano autónomo vía decreto - reglamento. Los organismos autónomos pueden ser creados por decreto del Poder Ejecutivo. Distinción entre organismos autónomos y desconcentrados:

11.7. En este sentido, en nuestro ordenamiento jurídico constitucional la atribución para crear mediante ley esos tipos de organismos, en el contexto de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, viene dada por el artículo 141 de la Constitución, el cual dispone:

La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad,

bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la Administración Pública.

11.8. La adopción de esa facultad de estructuración, a lo interno del organigrama administrativo que conforma el Poder Ejecutivo, de entidades u órganos autónomos y descentralizados, viabiliza la desconcentración de poder, lo cual le permite ser más eficiente en sus funciones administrativas de la cosa pública. Así, el artículo 12.1 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública del catorce (14) de agosto de dos mil doce (2012), ha establecido:

El o la Presidente de la República es la máxima autoridad rectora de la Administración Pública en el marco del Poder Ejecutivo y, en tal condición, posee prerrogativas de regulación, dirección y control sobre la función administrativa y sobre los entes y órganos que la ejercen, para garantizar la unidad de la Administración Pública, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes.

11.9. De conformidad con lo anteriormente descrito, no lleva razón el accionante al expresar que ha debido intervenir una ley, y no un reglamento, para que pueda otorgarse al referido fondo de pensiones, autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, pues los organismos descentralizados, como mencionamos más arriba, son entidades creadas por la ley emitida por el Congreso de la República, pero también pueden serlo por decreto del Poder Ejecutivo; su distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

11.10. Además, cabe resaltar que los organismos descentralizados tienen régimen jurídico propio, se regulan de manera específica por la ley o decreto que los creó. Se crean para realizar actividades económicas estratégicas del Estado, y actividades

prioritarias para satisfacer necesidades nacionales e intereses populares, como en la especie lo constituye el Fondo de Pensiones de los Trabajadores de la Construcción y sus ramas afines.

Sentencia número TC/0305/14 - Concepto general de autonomía en el derecho público. Autonomía de los órganos extrapoder:

11.7. La autonomía, en el derecho público, constituye una noción polisémica porque tiene múltiples dimensiones y se emplea en diversos sentidos en el campo de la distribución del poder, conforme a la concepción específica acerca de la forma jurídico-política del Estado que define la Carta Magna. Necesario es precisar, entonces, que la autonomía de la que han sido revestidos los órganos extrapoder en la Constitución de 2010 es cualitativamente superior a la autonomía meramente administrativa que la Constitución reconoce a los organismos autónomos y descentralizados de la Administración Pública, los cuales podrán ser creados por ley y "estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector".

Ella se distingue también de la autonomía de la Administración Local o Municipal, que la Constitución establece para estimular la descentralización territorial en el contexto de una República unitaria. Así, los órganos constitucionales están dotados de una autonomía reforzada, es decir, de un grado tal de autonomía muy superior al de los entes administrativos y municipales, que les garantiza una esfera libre de controles e injerencias del Poder Ejecutivo.

11.8. Cabe agregar que la autonomía constitucional, como categoría jurídica abstracta y mandato de optimización, necesita materializarse de algún modo si es que pretende ser operativa en el ejercicio del poder público. Por ello, la Constitución reconoce

tres manifestaciones (funcional, administrativa y presupuestaria) de las que emergen implícitamente un conjunto de competencias accesorias e instrumentales indispensables para el desempeño eficaz de las competencias atribuidas al órgano. Son accesorias, las competencias sustantivas implícitas ligadas indisolublemente a las competencias fundamentales; e “instrumentales”, las competencias que sirven de medio para el ejercicio de una competencia fundamental o accesoría atribuida al órgano en cuestión.

Sentencia número TC/0282/17 de fecha 29 del mes de mayo del año 2017,

Tribunal Constitucional:

La autonomía de los órganos constitucionales no puede estar supeditada a consideraciones teóricas sobre un alcance desbordado del concepto de autonomía que se les reconoce a dichos órganos, que están sujetos a control por la misma Constitución que los crea en interés de la sociedad a la cual se deben. Entender la autonomía más allá de los límites que impone la Constitución de la República, sería abonar terrenos en los cuales pudieran germinar situaciones contrarias a los fines públicos que están llamados a cumplir. La autonomía de estos entes públicos se concibe en interés de facilitar el ejercicio de las funciones para las cuales fueron creados y no supone un grado de independencia tal que pudiera contravenir un interés mayor a cargo del Estado como lo es la fiscalización del uso de los fondos públicos, a la cual están sujetos.

Sentencia número TC/0001/15 de fecha 28 del mes de enero del año 2015,

Tribunal Constitucional:

Necesario es recordar que “la autonomía, en el derecho público, constituye una noción polisémica, puesto que tiene múltiples dimensiones, y se emplea en diversos sentidos en el campo de la distribución del poder, conforme a la concepción específica acerca de la forma jurídico-política del Estado que define la Carta Magna. Necesario es

precisar, entonces, que la autonomía de la que han sido revestidos los órganos constitucionales es cualitativamente superior a la autonomía meramente administrativa que la Constitución de 2010 reconoce a los organismos autónomos y descentralizados de la Administración Pública, los cuales podrán ser creados por ley y “estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector” (artículo 141). Ella se distingue también de la autonomía de la Administración Local (artículo 199) que la Constitución establece para estimular la descentralización territorial (artículo 204) en el contexto de una República unitaria (artículo 7). Así, los órganos constitucionales están dotados de una autonomía reforzada, es decir, de un grado tal de autonomía muy superior al de los entes administrativos y municipales, que les garantiza una esfera libre de controles e injerencias del Poder Ejecutivo” (Sentencia TC/0305/14: 11.7).

“La autonomía funcional implica el mayor grado de independencia o autogobierno para que el órgano ejerza las competencias específicas que le han sido encomendadas por la Constitución y su ley orgánica. En ese orden de ideas, tal como ha expresado este colegiado: “Respetar su contenido esencial, equivale a no sujetar su capacidad de autogobierno a las decisiones de otras entidades que obstaculicen el cumplimiento de sus funciones” (Sentencia TC/0152/13: 9.1.9). La autonomía funcional otorga al órgano constitucional la potestad de planificar, conforme su ley orgánica y sin injerencia de otras autoridades, “las políticas, estrategias, metas y objetivos” que resulten necesarios para ejercer sus funciones, al igual que para desarrollar las actividades y ejecutar los actos que den fiel cumplimiento a lo planificado, conforme a las competencias fundamentales que le ha asignado la Constitución. Comprende, además, “el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados

alcanzados” (artículo 12.5 de la Ley No.247-12), con la finalidad de corregir cualquier desviación significativa e identificar oportunidades de mejoramiento continuo” (Sentencia TC/0305/14: 11.9).

Sentencia número TC/0305 de fecha 22 del mes de diciembre del año 2014, Tribunal Constitucional:

Este tribunal entiende que las actuaciones administrativas de los órganos que tienen autonomía constitucional, como el caso de la Junta Central Electoral, no pueden estar sujetas al control administrativo o financiero ejercido por una dependencia del Poder Ejecutivo u otra instancia infraconstitucional, procurando debilitar la potestad que tiene esa entidad para reglamentar los asuntos de su competencia o las acciones que de ella se deriven. Esa facultad conlleva la potestad de decidir todo lo relativo a sus actos, entre los cuales pueden mencionarse la regulación de los derechos y deberes de sus servidores públicos, mediante el establecimiento de normas que garanticen la idoneidad y estabilidad en el empleo, la remuneración, contratación, retiro y jubilación de sus servidores; lo relativo al sistema de contratación de bienes, obras y servicios que se realicen en el marco de los principios legales vigentes y de la moral administrativa.

Sentencia número 033-2021-SSEN-00648 de fecha 28 del mes de julio del año 2021, Suprema Corte de Justicia:

La “adscripción” de la Onapi con respecto al Ministerio de Industria y Comercio prevista en el citado artículo 138 de la Ley núm. 20-00 tiene que ser interpretada al tenor del artículo 52 de la referida Ley núm. 247-12 como un control de tutela ejercido por dicho Ministerio, con la finalidad de garantizar la coherencia política de la acción del gobierno, bajo el principio de unidad de la Administración Pública. Se trata, en definitiva, de una supervisión que permite la vinculación entre el órgano descentralizado (Onapi) y

el Ministerio que sea rector de las políticas públicas afines a su misión y competencias para evitar incoherencias estratégicas, no implicando la capacidad de revocación de sus decisiones (subordinación jerárquica).

Anexo 2. Misión del GAFILAT y del Grupo Egmont

Grupo de Acción Financiera para Latinoamérica (GAFILAT). Promover la implementación y el fortalecimiento de sistemas efectivos de prevención, detección y represión del LA, del FT y de la PADM para contribuir al crecimiento regional, la transparencia y protección de la integridad socioeconómica de los países miembros del GAFILAT, bajo un proceso de mejora continua (GAFILAT, 2020).

Fuente: <https://www.gafilat.org/>

Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera (Grupo Egmont).

Organización que sirve de red central y primaria para el intercambio de información para todas las unidades de inteligencia financiera del mundo que la conforman, por medio de una red segura de intercambio de información. Esta organización mundial impulsa el intercambio de información, la cooperación internacional y el fortalecimiento de los sistemas PLA/FT/PADM. Por medio de sus distintos grupo de trabajo ofrece capacitación técnica y entrenamiento a los miembros a fin de fortalecer el combate de los delitos de LA, FT y PADM. Actualmente la conforman 167 unidades de inteligencia financiera alrededor del Mundo. Tiene su sede en Toronto, Canadá.

Fuente: <https://egmontgroup.org/>

Anexo 3. Competencia de la UAF conforme Marco Legal

- Ser el órgano para la recepción de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) y los Reportes de Transacciones en Efectivo (RTE) conforme los umbrales establecidos.
- Solicitar, obtener, utilizar y diseminar la información proporcionada por los Sujetos Obligados, como también los datos contenidos en las diversas bases de datos que maneja institución, según sea necesario, a los fines de producir los informes de inteligencia financiera a ser entregados a las autoridades competentes.
- Realizar análisis estratégico para identificar tendencias, tipologías y patrones comunes relacionados con el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. El análisis estratégico es una de las áreas misionales de la UAF, que permite una visión a futuro considerando los elementos del pasado para determinar las tendencias, tipologías y patrones que, a su vez, ayudan a los distintos sectores a comprender mejor y más claramente qué buscar y cómo, pudiendo así mejorar los reportes realizados a la UAF y detectar para prevenir.
- Realizar análisis operativo, utilizando toda la información financiera que se encuentre disponible para identificar blancos específicos, seguir el rastro de actividades o transacciones sospechosas y determinar cualquier vínculo entre estos factores y posibles infracciones de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, así como cualquier infracción relacionada con delitos precedentes, de conformidad con la normativa aplicable. Es esta precisamente otras de las funciones misionales de la entidad, base de las investigaciones que luego son realizadas por las distintas autoridades

competentes y que le permiten a las mismas poder seguir el flujo del dinero y de los distintos activos a los que las UAF tendría acceso por medio de los sistemas interconectados.

- Garantizar la seguridad y manejo confidencial de la información sensible recibida y generada por la institución. De igual manera; la entidad se encarga de suscribir acuerdos de Cooperación Interinstitucional con Autoridades Competentes e instituciones relevantes con competentes en la materia nacionales e internacionales para entrelazar esfuerzos y actividades en conjunto para fortalecer el Sistema de Prevención de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.
- Brindar apoyo técnico y capacitaciones especializadas en la materia a las Autoridades Competentes, Sujetos Obligados y entidades involucradas en la lucha contra el Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.
- Realizar acciones de cooperación mutua e intercambiar información, sobre la base de reciprocidad, con entidades homólogas de otros países, a los fines de robustecer el análisis de casos transnacionales relacionados con los delitos señalados en esta Ley.
- Representar al país en los diferentes foros que Organismos Internacionales, realicen en materia de Antilavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, para dar seguimiento a las iniciativas internacionales.
- Elaborar el presupuesto institucional, de conformidad con los lineamientos y directrices aplicables a la UAF, como entidad autónoma y descentralizada del Estado Dominicano.

- Cualquier otra atribución prevista en la Ley Núm. 155-17 y en sus reglamentos de aplicación.

Anexo 4. Cuadro Comparativo Métodos Cualitativo y Cuantitativo de Investigación

Cuadro Comparativo: Paradigmas Cuantitativo y Cualitativo

Fuente: (Báez, 2021)

PARADIGMAS	CUALITATIVO	CUANTITATIVO
POSICIONES PARADIGMÁTICAS	Análisis interpretativo. Interaccionismo simbólico. Investigación Etnográfica. Investigación - acción. Investigación participante. Análisis Sociocrítico, etc.	Técnicas experimentales aleatorias. Técnicas cuasiexperimentales. Test. Análisis estadísticos multivariados. Estudios de muestra, etc.
PERSPECTIVAS	“Más ligado a las perspectivas estructural y dialéctica, centra su atención en comprender los significados que los sujetos infieren a las acciones y conductas sociales.”	“Más ligado a la perspectiva distributiva de la investigación social que al resto, básicamente persigue la descripción lo más exacta de lo que ocurre en la realidad social.”
ORIGEN	“Surge como alternativa al paradigma racionalista puesto que hay cuestiones problemáticas y restricciones que no se pueden explicar ni comprender en toda su existencia desde la perspectiva cuantitativa. De igual forma surge fundamentalmente de la antropología, la etnografía, el interaccionamiento simbólico, etc.” (Del Canto, 2010)	“Procede de las ciencias naturales y agronómicas goza de gran tradición en el ámbito anglosajón y francés con repercusión en otros países.” (Del Canto, 2010)

PARADIGMAS	CUALITATIVO	CUANTITATIVO
OBTENCIÓN DE DATOS	Obtención flexible de información: proceso interactivo continuo.	Obtención de información estructurada y sistemática.
OBJETO DEL ESTUDIO	“El objeto de la investigación de este paradigma es la construcción de teorías prácticas, configuradas desde la misma praxis y constituida por reglas y no por leyes. (Identificación de las reglas que subyacen, siguen y gobiernan los fenómenos sociales).” (Del canto, 2010)	“El objeto de estudio se adecua al método.” (Del canto, 2010)
OBJETIVOS	“Busca la comprensión del fenómeno social según la perspectiva de los actores a través de participación en sus vidas” (Firestone, 87).	“Construir un conocimiento lo más objetivo posible, deslindado de posibles distorsiones de información que puedan generar los sujetos desde su propia subjetividad. Ello permitirá establecer leyes generales de la conducta humana a partir de la producción de generalizaciones empíricas.
BASES TEÓRICAS	“Los impulsores de estos presupuestos fueron en primer lugar, la escuela alemana, con Dilthey, Husserl, Baden, etc. También han contribuido al desarrollo de este paradigma autores como Mead, Schutz, Berger, Luckman y Blumer.” (Del Canto, 2010)	“Basado en la teoría positivista del conocimiento que arranca en el siglo XIX y principios del XX con autores como Comte y Durkheim.” (Del Canto, 2010)

PARADIGMAS	CUALITATIVO	CUANTITATIVO
BASE METODOLÓGICA	Inducción: Descubrimiento de generalizaciones empíricas	Deducción: Comprobación de hipótesis.
APROXIMACIÓN DEL INVESTIGADOR	Desde dentro: Inmersión en el fenómeno.	Desde fuera. “Los valores del investigador no deben interferir con el problema a estudiar.” (Del canto, 2010)
ANÁLISIS	Interpersonal y explicativo: comprensión de discursos y estructuras latentes.	Estadístico y descriptivo: cuantificación de la realidad social.